

# Chapitre 4

## 2014 : ambitions réduites et revirements inquiétants pour la politique du logement

---

- UNE POLITIQUE DU LOGEMENT QUI CONTRIBUE À RENFORCER LES INÉGALITÉS FACE AU LOGEMENT
  - UNE POLITIQUE POUR LES MAL-LOGÉS QUI N'EST TOUJOURS PAS À LA HAUTEUR
  - L'INDÉTERMINATION DES TERRITOIRES FACE AUX BESOINS SOCIAUX



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

L'articulation des différentes dimensions de l'action publique susceptibles d'agir sur les causes de l'exclusion (l'accès aux droits, notamment sociaux, au logement, à la santé, à l'éducation, à l'emploi...) avait été saluée en février par la Fondation Abbé Pierre dans son 19<sup>e</sup> rapport sur « L'état du mal-logement en France » comme une démarche fondamentale dans la lutte contre la pauvreté. Les inquiétudes sur la concrétisation des mesures les plus urgentes du Plan plaçaient toutefois les organisations de solidarité et les plus démunis dans l'attente d'un soutien politique durable, sans réserve et sans ambiguïté sur le contenu et le sens de l'action.

En mars, Cécile Duflot confiait une mission à Adoma pour résorber les bidonvilles et annonçait que la trêve hivernale des expulsions locatives serait prolongée jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2014. Les lois en discussion — au moment de la préparation du précédent rapport de la Fondation Abbé Pierre — relatives au logement, à la politique de la Ville ou à la décentralisation ont été adoptées dans le premier trimestre de l'année<sup>1</sup>.

Après les élections municipales, Jean-Marc Ayrault était remplacé par Manuel Valls à Matignon, et Cécile Duflot par Sylvia Pinel au ministère du Logement et de l'Égalité des territoires. **La place que ce nouveau gouvernement accorde à la question du logement interroge** : la nouvelle ministre n'a plus dans son portefeuille la politique de la Ville (ce qui relevait pourtant d'une cohérence importante avec les problématiques du logement et d'égalité territoriale), et la position réservée au logement dans l'ordre hiérarchique des ministères (15 sur 16) pouvait laisser présager que le logement n'était plus une priorité.

Dans son discours de politique générale, le nouveau Premier ministre mettait l'accent sur **50 milliards d'euros d'économie sur les dépenses publiques à réaliser au cours des trois prochaines années**, et concluait sur une préoccupation de justice sociale faisant du logement une priorité,

<sup>1</sup> Loi n°2014-58 du 27 janvier de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles. Loi n°2014-173 du 21 février de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Loi n°2014-366 du 24 mars pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

la deuxième derrière l'éducation, axée sur la relance de la construction (« produire davantage de logements, plus vite, moins chers »).

C'est dans ce nouveau cadre que le Pacte de responsabilité et de solidarité, annoncé par François Hollande lors de ses vœux le 31 décembre 2013, doit poursuivre deux objectifs principaux : accélérer la création d'emplois par les entreprises et augmenter le pouvoir d'achat des foyers modestes. Cependant, comme le soulignent le 30 avril Étienne Pinte et Louis Gallois, « le compte n'y est pas »<sup>2</sup>. Le rattrapage du RSA inscrit dans le Plan de lutte contre la pauvreté aurait été suspendu sans la mobilisation des associations de solidarité et de parlementaires, si ce n'est abandonné, pour 2 millions d'allocataires vivant avec moins de 500 euros par mois<sup>3</sup>, l'APL a été gelée jusqu'en octobre 2014, les jeunes sont négligés...

En milieu d'année, **les annonces sont toujours là, mais plus disparates et moins structurantes**. Sylvia Pinel présente ses quatre priorités pour la relance de la construction : favoriser l'accession à la propriété, simplifier les règles de construction, soutenir la construction de logements sociaux et l'offre de logements intermédiaires, renforcer la mobilisation du foncier. Le Gouvernement se fait plus sensible aux critiques portées contre les réformes adoptées à peine quelques semaines plus tôt, excessives aux yeux de certains (essentiellement des acteurs économiques) : l'encadrement des loyers et la Garantie universelle des loyers sont alors remis en cause, alors que le débat venait d'avoir lieu au Parlement.

Les choix et les restrictions budgétaires du nouveau gouvernement vont provoquer de tels remous au sein de la majorité que l'équipe gouvernementale est une nouvelle fois recomposée fin août. Sylvia Pinel est reconduite dans la fonction de ministre du Logement et de l'Égalité des territoires. La Ruralité y trouve une place, mais la Ville reste associée à la Jeunesse et aux Sports.

**Un nouveau plan de relance du logement** est annoncé, qui **se limite à un plan de relance de la construction**. Le deuxième discours de politique générale de Manuel Valls se concentre sur une priorité toujours plus exclusive, qui n'est plus tant de produire du logement abordable pour la population que de soutenir le secteur économique de la construction.

La Fondation Abbé Pierre interroge alors le Gouvernement : compte-t-il trouver une solution à la crise du logement dans une construction tous azimuts, sans ciblage géographique et social ? **Si la préoccupation de l'emploi dans le bâtiment est légitime, celle du logement abordable**

<sup>2</sup> « Le Pacte de responsabilité, le compte n'y est pas ! », tribune d'Étienne Pinte et de Louis Gallois dans *Le Monde*, 30 avril 2014.

<sup>3</sup> Pour une personne seule.

**l'est tout autant** et réside davantage dans une production au service de ceux qui en ont besoin — d'autant plus lorsque les fonds publics se font rares.

La signature de l'agenda Hlm 2015-2018 au Congrès de l'Union Sociale pour l'Habitat (USH) entre le Mouvement Hlm et l'État (qui poursuit le Pacte d'objectifs et de moyens de juillet 2013), le 25 septembre, et la signature d'une convention quinquennale entre Action Logement et l'État, le 2 décembre, confirment l'implication financière croissante de ces deux organismes pour atteindre les objectifs de production de logements sociaux pour les trois années à venir.

L'année 2014 s'achève sur les déclarations habituelles du ministre du Logement à l'entrée de l'hiver, réaffirmant les mêmes intentions depuis plusieurs années : en finir avec la gestion hivernale de l'hébergement des personnes sans abri et privilégier l'accès au logement. Deux objectifs qui ne se réalisent pas.

Ce bref aperçu chronologique montre **un grave manque de continuité de l'action publique et la profonde absence de cohérence qui en découle**. En effet, quelques semaines seulement après son adoption et avant même son application, plusieurs pans de la loi Alur sont remis en cause. Le « détricotage de la loi Duflot » a mobilisé beaucoup d'énergie de toutes parts, que ce soit pour attaquer ou pour défendre ses mesures les plus symboliques — comme l'encadrement des loyers et des frais de location et la Garantie universelle des loyers. Présentées par certains comme un non-sens économique, celles-ci ont été accusées de stigmatiser les propriétaires et les professionnels, de bloquer le marché en décourageant les investisseurs et de mettre en péril l'emploi dans les agences immobilières... **Les attaques ont été excessives, voire trompeuses lorsqu'il s'agissait d'attribuer à une loi à peine adoptée la responsabilité de la dégringolade des chiffres de la construction**, pourtant bien antérieure. Un constat qui avait justement décidé le Gouvernement en 2012 à intervenir sur plusieurs fronts à la fois, comme le préconisait le Contrat social pour une nouvelle politique du logement proposé par la Fondation Abbé Pierre et signé par le Président de la République : produire des logements abordables et réguler le marché immobilier pour tous, tout en répondant aux besoins immédiats des plus fragiles. Mais après deux ans de concertation, neuf mois de débat parlementaire, l'avis du Conseil d'État en amont, la validation du Conseil constitutionnel en aval, la loi Alur est aujourd'hui menacée dans ses mesures les plus emblématiques.

**S'attaquer aux dérives du secteur immobilier consistait**, si ce n'est à rendre justice à une majorité de ménages ayant subi depuis 15 ans une hausse immodérée des prix (laquelle n'a profité qu'à une minorité), au moins à **mettre un terme aux abus les plus manifestes**.

Cette focale sur quelques mesures seulement de la loi Alur a contribué à discréditer une loi entière, de plus de 150 articles. **Les débats**, largement entretenus par certaines personnalités politiques et amplement relayés dans la presse, **ont masqué d'autres de ses avancées importantes qui ont été négligées et retardées** dans des domaines aussi essentiels que les rapports locatifs, la lutte contre l'habitat indigne et les copropriétés dégradées, la prévention des expulsions locatives, la modernisation des procédures d'urbanisme, l'habitat participatif...

L'action du Gouvernement s'est recentrée sur un soutien à la construction coûte que coûte, en recourant aux mêmes vieilles recettes, comme la multiplication des avantages fiscaux, sans contreparties sociales et ciblage géographique suffisants. Ainsi, **le prisme économique s'impose au détriment des autres impératifs auxquels doit répondre la politique du logement**, alors que l'habitat est un facteur essentiel d'équilibre social, d'équité et de qualité de vie, et ne peut dépendre ni découler des seules activités économiques.

Ainsi, l'année 2014 n'aura pas été celle de l'application des mesures destinées à aider les mal-logés, de la sortie de la gestion hivernale de l'hébergement en urgence, de la substitution de l'État aux communes en carence dans leur obligation de création de logements sociaux ou d'aires d'accueil pour les Gens du voyage, d'une réelle politique de prévention des expulsions locatives, ou même d'un forfait « charges » des APL qui protégerait de la précarité énergétique...

L'ambition affichée en 2013 de sortir la politique du logement en faveur des défavorisés du statut de « politique résiduelle » n'a manifestement pas tenue en 2014. La demande de « gages sociaux » (absence d'évacuation systématique des bidonvilles, absence de remises à la rue...) et l'assurance d'une priorité accordée aux plus fragiles et aux personnes modestes dans tous les champs d'action n'ont pas suffisamment reçu l'écoute des deux gouvernements qui se sont succédés. À mi-mandat, l'absence de cap dans la politique du logement — hormis l'objectif de construire le plus possible — et la perte de sens de l'action publique qui en résulte, après deux années de réorientation vers une meilleure prise en compte de la réalité vécue par les ménages, s'avère extrêmement pré-occupante.

**Ce recul de l'ambition politique est d'autant plus inquiétant que le contexte économique et social se dégrade et que la situation devient alarmante pour une part importante de la population exposée à des risques de rupture sociale.** D'après les derniers chiffres, on assiste à une progression de la pauvreté qui, à la fois, s'étend et s'intensifie. Sur l'année 2012, le nombre d'allocataires percevant des minima sociaux a augmenté de 4,4 % pour atteindre 3,8 millions de personnes. Ce qui correspond à la plus forte progression enregistrée depuis près de 15 ans.

En 2012, 8,5 millions de personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté monétaire fixé à 60 % du niveau de vie médian (987 euros par mois) et le taux de pauvreté s'élève à 13,9 % de la population.

Des chiffres plus récents montrent que la situation ne s'améliore pas. Fin septembre 2014, le nombre de bénéficiaires du RSA atteint 2,4 millions et augmente de 6 % en un an. Pour la sixième année consécutive, plus des deux-tiers des CCAS (68 % en 2014) constatent une hausse des demandes d'aides qui leur sont adressées<sup>4</sup>. 88 % d'entre eux estiment que les difficultés quotidiennes des ménages sont à l'origine de ces demandes : les difficultés de paiement des factures d'énergie sont évoquées par la quasi-totalité des centres (96 %) et le paiement des loyers par les deux tiers (61 % des CCAS évoquant les difficultés quotidiennes).

Au vu de ces constats, la Fondation Abbé Pierre considère que les nouvelles orientations de la politique du logement prises en 2014 mettent en péril deux préoccupations majeures : la lutte contre les inégalités des ménages face au logement et la réponse effective, nationale et locale, aux difficultés de logement des plus modestes.

<sup>4</sup> Baromètre de l'action sociale de l'Unccas, octobre 2014.

### PRINCIPALES ANNONCES ET MESURES ADOPTÉES EN 2014

- 24 janvier : Le Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, présente à Cergy la feuille de route du Gouvernement du Plan contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale pour 2014, adopté le 21 janvier 2013.
- 22 février : Parution de la loi du 21 février de programmation pour la Ville et la Cohésion sociale.
- 11 mars : Le Gouvernement confie une mission à Adoma pour résorber les bidonvilles.
- 26 mars : Parution de la loi « Alur ».
- 30 mars : Second tour des élections municipales.
- 31 mars : Création du Commissariat général à l'Égalité des territoires.
- 2 avril : Composition d'un nouveau gouvernement. Sylvia Pinel succède à Cécile Duflot au poste de ministre du Logement et de l'Égalité des territoires.
- 29 avril : Présentation du Pacte de responsabilité et de solidarité par Manuel Valls.

## 2014 : ambitions réduites et revirements inquiétants pour la politique du logement

- 25 juin : Sylvia Pinel présente quatre priorités pour la relance de la construction de logements (*favoriser l'accèsion à la propriété, simplifier les règles de construction et développer l'innovation, soutenir la construction de logements sociaux et créer une nouvelle offre de logements intermédiaires en zones très tendues, renforcer la mobilisation du foncier*). Annonce des 50 premières mesures de simplification pour la construction de logements.
- 29 juillet : Mise en place d'une Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier, présidée par Thierry Repentin.
- 30 juillet : Projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte déposé à l'Assemblée nationale. Décret annuel relatif à l'évolution des loyers de relocation et de renouvellement des baux.
- 31 juillet : Installation du Conseil national de la transaction et de la gestion immobilière.
- 1<sup>er</sup> août : Décret de plafonnement des honoraires imputables aux locataires par les professionnels de l'immobilier.
- 6 août : Révision du zonage ABC (*avec effet au 1er octobre pour l'investissement locatif, le PTZ, le logement intermédiaire, et au 1<sup>er</sup> février 2015 pour le PSLA*).
- 26 août : Composition d'un nouveau gouvernement. Sylvia Pinel est reconduite dans la fonction de ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité.
- 29 août : Plan de relance du logement annoncé par Manuel Valls.
- 25 sept. : Signature de l'agenda Hlm 2015-2018 au Congrès Hlm entre le mouvement et l'État.
- 9 octobre : Décret d'avance de 56 millions d'euros pour assurer le financement de l'hébergement d'urgence et de la veille sociale.
- 20 octobre : Plan d'action pour améliorer l'accès au logement des bénéficiaires du Droit au logement opposable.



## UNE POLITIQUE DU LOGEMENT QUI CONTRIBUE À RENFORCER LES INÉGALITÉS FACE AU LOGEMENT

Le domaine du logement est un des secteurs dans lesquels les inégalités sont les plus criantes. Dans son rapport de 2010, notamment, la Fondation montrait que le logement était à la fois le reflet des inégalités sociales et le générateur de nouvelles inégalités (« Le logement creuset des inégalités : grave problème de société »). Alors que nous mesurons à peine toutes les répercussions de la crise économique déclenchée en 2008, dont les effets sur les conditions de logement s'étendent sur plusieurs années, il est nécessaire de rappeler l'enjeu que représente la problématique des inégalités dans **le logement, bien de première nécessité devenu aujourd'hui trop cher pour de nombreux ménages.**

Les revenus des plus modestes, qui subissent les difficultés les plus lourdes pour accéder à un logement décent adapté à leurs besoins ou s'y maintenir, diminuent désormais. « Un tournant historique » pour l'Observatoire des inégalités<sup>5</sup> : le revenu annuel moyen des 10 % les plus riches a continué de progresser (de 1 800 euros entre 2008 et 2011) alors que celui des 10 % les plus pauvres a accusé une perte de 360 euros, et que la stagnation l'emporte au sein des classes moyennes. En 2011, les plus modestes touchaient 7,2 fois moins que les plus aisés, contre 6,2 en 2001.

**La part des dépenses consacrées au logement est celle qui différencie le plus nettement les ménages<sup>6</sup> :** en 2011, pour les 20 % des ménages les plus modestes elle est supérieure de 8,3 points à celles des 20 % des plus aisés. Ainsi, le logement représente le premier poste de dépenses des ménages du 1<sup>er</sup> quintile de niveau de vie devant l'alimentation. Une inégalité qui dépend aussi de la composition familiale (les personnes seules, dont les familles monoparentales, dépensent plus proportionnellement à leurs ressources) et du groupe social auquel on appartient : en 2011, la part consacrée au logement des cadres et professions intellectuelles supérieures est inférieure de 4 points à celle des ouvriers, alors qu'elles étaient équivalentes en 1979.

Le coût du logement pénalise ainsi avant tout les ménages les plus modestes en réduisant la proportion de leur revenu arbitrageable. **Les privations de consommation sont de plus en plus fréquentes,** notamment sur des besoins de première nécessité, dont l'alimentation et les soins de santé. Et l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE) évalue à plus de 11 millions le nombre de personnes en situation de précarité énergétique en intégrant,

<sup>5</sup> La France aux deux visages, notes de l'Observatoire, novembre 2014.

<sup>6</sup> Enquête budget famille 2011, Insee, n°158, septembre 2014.

notamment, la privation de consommation dans ses mesures. Le coût du logement pénalise aussi les nouvelles générations : les jeunes de moins de 25 ans consacrent la part la plus importante de leurs revenus à se loger, avec des petits logements qui présentent des prix au mètre carré les plus élevés et des demandes de garanties démesurées, excluant ceux qui ne peuvent bénéficier des solidarités familiales. Les conditions de logement des bénéficiaires du RSA socle et de l'ASS restent, enfin, extrêmement difficiles : en 2012, 25 % ne disposaient pas de logement autonome (18 % des bénéficiaires de l'ASS)<sup>7</sup>.

**Les écarts s'expliquent principalement par le statut d'occupation** et donc le patrimoine à disposition pour subvenir à ses besoins (60 % des ménages du 1<sup>er</sup> quintile sont locataires contre 21 % dans le 5<sup>e</sup> quintile<sup>8</sup>). Le taux d'effort médian pour les locataires du parc privé et les accédants à la propriété est de 27 % et d'environ 10 % pour les propriétaires dégagés de leurs charges de remboursement (environ 70 % des propriétaires de leur résidence principale), même si des disparités importantes peuvent apparaître aux extrémités des niveaux de vie. **L'accès à la propriété et la constitution de patrimoine constituent toujours une source importante d'inégalités** : en 2010, les 10 % les plus aisés détiennent près de la moitié du patrimoine national (93 % pour les 50 % les plus riches), alors que la moitié la moins riche n'en possède que 7 % ; les 10 % les plus aisés possédant au minimum 550 000 euros de patrimoine brut, les 10 % les plus modestes au maximum 2 700 euros, soit 205 fois moins (un écart qui a crû de près d'un tiers depuis 2004)<sup>9</sup>. Le boom de l'immobilier explique les deux tiers de la progression du patrimoine des ménages, plus dynamique que celle des niveaux de vie. **L'héritage reste ainsi un facteur majeur de reproduction des inégalités sociales, alors que la baisse du pouvoir d'achat immobilier est générale** : en moyenne, sept ménages sur dix étaient en mesure d'acquérir un bien immobilier correspondant à leurs besoins dans douze métropoles régionales en 1998, ils n'étaient plus que six sur dix en 2010 (de 44 % à Marseille à 66 % à Nancy)<sup>10</sup>. C'est à Marseille que la chute est la plus forte (de 74 % en 1998 à 44 % en 2010). À Paris, en 1998, un peu moins de la moitié des ménages (44 %) étaient en capacité d'acheter ; ils ne représentent qu'un peu plus du quart de la population en 2010 (27 %). Une baisse qui s'explique par l'effet de la crise économique, la hausse des prix de l'immobilier et une augmentation plus modérée des salaires qui n'a pas permis d'en atténuer les effets, même si l'allongement de la durée des prêts et la baisse des taux d'intérêt ont pu soutenir la solvabilité des ménages. Face à ce constat, la politique gouvernementale est restée insuffisante en 2014, voire a parfois même reculé.

<sup>7</sup> Et la part de ceux sans chauffage a pratiquement doublé entre 2006 et 2012 (6 % des bénéficiaires du RSA et 8 % de l'ASS).

<sup>8</sup> Dans la mesure où l'enquête budget famille de l'Insee n'impute pas de dépenses de logement aux propriétaires.

<sup>9</sup> Les inégalités de patrimoine s'accroissent entre 2004 et 2010, *Insee Première n° 1380*, novembre 2011.

<sup>10</sup> L'évolution du pouvoir d'achat immobilier selon l'âge des ménages, étude issue d'un partenariat entre la chaire de l'Université Paris Dauphine et le Crédit foncier, décembre 2014.

## La réduction des dépenses liées au logement est-elle toujours à l'ordre du jour ?

**L'encadrement des loyers prévu par la loi Alur a subi des inflexions très importantes au cours de l'année.** Le Conseil constitutionnel, d'abord, a sanctionné un dispositif imparfait qui, du fait de ses retouches successives et hésitantes au Parlement, s'est avéré insuffisamment précis pour les propriétaires. Il confirme que l'instauration d'un mécanisme d'encadrement des loyers — applicable dans des zones marquées par un déséquilibre de l'offre et de la demande de logements (entraînant une hausse des loyers) — poursuit un but d'intérêt général puisqu'il lutte contre les difficultés d'accès au logement. Cependant, si les zones visées par la loi sont, à ses yeux, définies de manière suffisamment précise et pertinente, ce n'était pas le cas des règles de fixation des loyers de référence et du complément de loyer prévu pour les logements aux caractéristiques « exceptionnelles ». D'une part, la liberté laissée au préfet pour fixer le loyer plafond (le loyer de référence majoré, jusqu'à 20 % au-dessus du loyer médian) en fonction de la « dispersion des niveaux de loyers » rompait avec le principe d'égalité entre bailleurs, en permettant de faire varier ce loyer de référence sur le territoire selon un critère indépendant des catégories de logements et des secteurs géographiques. D'autre part, la loi doit permettre aux bailleurs de proposer un complément au loyer de référence majoré (loyer plafond) dès lors qu'ils peuvent faire valoir des caractéristiques déterminantes pour la fixation du loyer qui n'auraient pas été prises en compte par le préfet. Ainsi, le Conseil constitutionnel modifie deux propriétés essentielles du dispositif proposé par le Parlement, avec pour principale conséquence de ne plus pouvoir adapter le dispositif au degré de difficultés d'accès au logement identifiées sur le territoire (dorénavant le loyer plafond est fixé à 20 % au-dessus du loyer médian, sans modulation possible).

La position du Gouvernement à l'égard du marché locatif privé a également profondément évolué au cours de l'année, face aux critiques des acteurs économiques (propriétaires et investisseurs, certains économistes...) brandissant la menace récurrente d'une diminution et d'une dégradation du parc locatif privé. Sa volonté semble aujourd'hui de réduire l'encadrement des loyers à une simple « expérimentation », en un seul lieu : Paris, avant une hypothétique généralisation aux autres agglomérations concernées. **La loi votée ne prévoit aucune phase expérimentale et nécessite simplement d'être appliquée dès que possible.**

Certes, un encadrement des loyers ne peut être instauré que là où la connaissance des marchés est suffisamment fine et fiable pour légitimer et objectiver une intervention publique limitant, même faiblement, la liberté que confère le droit de propriété. Une telle connaissance n'existerait aujourd'hui qu'à Paris. Pourtant, bien que la mise en place de plusieurs observatoires par le ministère du Logement en amont de la loi Alur n'ait pas été concluante partout (comme à Lyon, Bordeaux, Strasbourg, Marseille...), le comité scientifique

attaché à ce projet a repéré d'autres observatoires potentiels que l'OLAP<sup>11</sup> : 9 des 19 territoires ayant créé un observatoire local des loyers sont considérés comme exploitables avec un taux de collecte supérieur à 75 %<sup>12</sup>. **L'impulsion par l'État est donc essentielle pour voir se généraliser des observatoires des loyers dans l'ensemble des zones visées par la loi Alur** et satisfaire aux exigences du Conseil constitutionnel<sup>13</sup> pour généraliser l'encadrement des loyers. **Mais elle ne semble pas à l'ordre du jour**, freinant les volontés locales<sup>14</sup>. Ainsi, alors même que les observatoires sont inscrits dans la loi depuis le 6 juillet 1989, ils restent optionnels dans les faits 25 ans plus tard (la loi Alur les rend obligatoires, mais n'attribue ni à l'État ni aux collectivités la responsabilité de les mettre en place) et la connaissance des loyers et des propriétaires risque de rester un des angles morts de la politique du logement.

Alors que ce dispositif était déjà jugé modeste par la Fondation et à la portée trop limitée par rapport aux taux d'effort des ménages modestes, il risque en outre de laisser l'immense majorité des locataires à l'écart de la loi. D'autant que, parallèlement, le **décret annuel plafonnant les hausses de loyer à la relocation et au renouvellement du bail** a été quelque peu assoupli cette année<sup>15</sup>, reste méconnu des locataires et ne permet pas une quelconque baisse des loyers excessifs.

L'encadrement des frais exigés des locataires par les agences immobilières est quant à lui entré en vigueur le 15 septembre 2014<sup>16</sup>. Le décret plafonne les honoraires à 15 euros/m<sup>2</sup> en zone très tendue (A bis), 13 euros/m<sup>2</sup> en zone tendue (là où s'applique la taxe sur les logements vacants) et à 11 euros/m<sup>2</sup> partout ailleurs. Cette mesure va indéniablement dans le bon sens, puisque rien de tel n'existait auparavant et que l'usage était de facturer environ un mois de loyer au locataire. Mais elle s'avère moins ambitieuse qu'initialement, quand le Gouvernement promettait une baisse de 50 %. **Les effets de cet encadrement seront essentiellement significatifs dans les zones tendues**, surtout à Paris, et pour les petits logements. Pour le reste, l'intervention publique ne change pas beaucoup la réalité : les frais d'agence représenteront encore des frais très pénalisants en cas de déménagement, alors que les

<sup>11</sup> Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne.

<sup>12</sup> Montpellier, Rennes, Alençon, Nice, Lille, Paris, St Denis de la Réunion, Toulouse et vraisemblablement Besançon. Réseau expérimental d'observatoires locaux des loyers, Bilan de l'expérimentation, ANIL, mars 2014.

<sup>13</sup> « Une précision suffisante pour permettre que la définition du loyer de référence soit en adéquation avec l'ensemble des caractéristiques qui déterminent habituellement la fixation du montant du loyer ».

<sup>14</sup> « Le bureau municipal de Saint-Denis s'est prononcé lundi en faveur d'une application de l'encadrement des loyers dans notre commune... Il n'y a pas de dogmatisme dans la volonté d'encadrer les loyers. Il y a juste une approche de terrain des élus locaux... Nous n'avons jamais considéré que l'encadrement des loyers était une réponse à la pénurie. On sait bien qu'il faut construire davantage de logements à prix accessibles et abonder l'offre. En attendant, l'encadrement est une réponse aux conséquences de la pénurie... », Stéphane Peu, Adjoint au maire de Saint-Denis, dans « Pour les villes à chacune sont Alur », *Libération*, 1<sup>er</sup> septembre 2014.

<sup>15</sup> Il ne s'applique plus aux logements inoccupés par un locataire depuis plus de 18 mois et à ceux ayant fait l'objet de travaux d'amélioration depuis moins de 6 mois pour un montant au moins égal à 1 an de loyer et les dérogations relatives aux travaux incluent les travaux de mise aux normes de décence. Décret n° 2014-854 du 30 juillet 2014 relatif à l'évolution de certains loyers dans le cadre d'une nouvelle location ou d'un renouvellement de bail pris en application des articles 17 et 18 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989.

<sup>16</sup> Décret n° 2014-890 du 1<sup>er</sup> août 2014 relatif au plafonnement des honoraires imputables aux locataires et aux modalités de transmission de certaines informations par les professionnels de l'immobilier.

agences sont avant tout au service des bailleurs (qu'elles représentent pour la visite du logement ou l'état des lieux, tout en se faisant rémunérer à parité par le locataire).

Outre les loyers et les frais d'agence, le coût du logement est aggravé par le montant des charges. C'est pourquoi **le projet de loi relatif à la transition énergétique**, en discussion au Parlement à la fin de l'année 2014, **constitue un enjeu majeur au regard de la progression du montant des charges** dans les dépenses des ménages liées à leur logement (+ 39 % entre 2000 et 2010 pour les dépenses d'énergie et d'eau pour les bénéficiaires de l'APL). Il intègre la préoccupation d'une réduction des inégalités en matière énergétique, en prévoyant l'accès à l'énergie des plus démunis et la lutte contre la précarité énergétique dans ses priorités et ses objectifs. Plusieurs mesures vont dans le bon sens : la performance énergétique est prise en compte dans l'exigence de décence des logements, la moitié de l'objectif de 500 000 rénovations par an est orientée vers les ménages modestes et un chèque énergie est créé et remplacera des tarifs sociaux insuffisants.

Le chèque énergie devrait être financé à la fois par la contribution des consommateurs (CSPE) et par le budget de l'État, afin de concilier solidarité nationale et solidarité entre usagers, bien qu'aucun montant ne soit encore défini et qu'aucun moyen n'y soit expressément affecté (comme le fléchage de la compensation de la contribution climat énergie). Par ailleurs, il présente à ce stade le défaut de ne pas s'adapter aux immeubles chauffés collectivement, en ne prévoyant pas la réutilisation possible du chèque énergie par les bailleurs et les syndicats de copropriété pour régler les factures d'énergie portant sur les logements occupés par les ménages bénéficiaires. Enfin, cette mesure ne règle pas le problème du « forfait charges » des aides personnelles au logement, très insuffisant pour jouer son rôle de rempart contre la précarité énergétique, en se basant sur une estimation des coûts largement inférieure à la réalité. La Fondation Abbé Pierre suivra de près les évolutions de ce projet de loi et veillera à son application afin de garantir qu'il constitue bien un progrès qui n'oublie pas les plus modestes, premiers touchés par l'augmentation du prix des charges de leur logement.

Ces avancées législatives s'inscrivent dans la continuité d'une forte progression du programme d'aide à la rénovation des logements « Habiter mieux », recentré depuis juillet sur les propriétaires occupants les plus modestes. L'Anah, ne faisant plus face à l'afflux des dossiers faute de moyens financiers adaptés, demandait au Gouvernement 80 millions d'euros supplémentaires dès 2015 pour remplir ses objectifs. En octobre, une rallonge budgétaire de 41 millions d'euros devait néanmoins permettre au programme Habiter mieux de traiter 50 000 logements en 2014, dépassant ainsi largement l'objectif initial de 38 000 logements. Cette progression est encourageante, mais reste modérée au regard des besoins d'action en direction des plus modestes. À la fin de l'année, 100 000 logements devraient avoir été réhabilités depuis le lancement en 2011 du programme Habiter mieux, loin du rythme de 200 000 logements

par an dans le parc privé, qui serait nécessaire pour rénover tous les logements énergivores dans un délai acceptable.

### L'aggravation des inégalités de patrimoine

Nous l'avons montré au début de cette partie, **le patrimoine immobilier ne cesse de se concentrer entre les mains des plus aisés. Pourtant certaines dispositions fiscales adoptées cette année renforceront cet état de fait.** Il en est ainsi de l'abattement fiscal de 100 000 euros sur les donations de logements neufs et de terrains constructibles<sup>17</sup> aux descendants, notamment, avant la fin de l'année 2015. Ou de l'instauration d'un abattement exceptionnel de 30 % sur les plus-values immobilières de cession de terrains à bâtir (pour un coût fiscal total qui approcherait 300 millions d'euros en 2016). Le projet de loi de finances pour 2015 réforme également le CIDD<sup>18</sup>, qui devient le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), et le renforce autour d'un taux unique de 30 % (au lieu de 15 ou 25 %) pour tous les ménages (sans plafond de ressources) engageant des travaux de rénovation éligibles, sur une liste élargie. Constatant que le taux de recours au CIDD des ménages les plus aisés était onze fois supérieur à celui des moins aisés, certains députés ont souhaité limiter l'effet d'aubaine de cette mesure en concentrant l'aide publique sur les ménages qui n'ont pas la capacité financière de procéder à la rénovation de leur logement, mais l'amendement proposé a été rejeté.

La concentration du patrimoine entre les mains des ménages les plus aisés sera également facilitée par **le retour à la possibilité de louer un logement acquis grâce au dispositif d'investissement locatif** (dispositif « Pinel ») **à ses ascendants ou à ses descendants tout en profitant d'une réduction d'impôt.** L'injustice de cette mesure prend tout son sens lorsque l'on s'intéresse au profil des investisseurs. Car ce sont les ménages aisés qui investissent le plus, principalement motivés par l'avantage fiscal. L'acquisition d'un logement constitue pour eux un « simple placement financier »<sup>19</sup>. Une étude du Crédit Foncier de septembre 2014 révèle ainsi que les deux tiers des investisseurs perçoivent entre 2 500 et 6 000 euros de revenus mensuels et 63 % d'entre eux plus de 3 500 euros. Leur revenu annuel médian étant de 67 500 euros en 2014 (74 030 en Rhône-Alpes et 72 000 en Ile-de-France), après une progression de 5,8 % entre 2010 et 2014. Le niveau de vie médian pour l'ensemble de la population s'élève à 19 740 euros par an en 2012, selon l'Insee.

Après un dispositif d'investissement locatif « Duflot » renouant avec un minimum de contreparties sociales (et qui a conduit à produire 35 000

<sup>17</sup> À la condition que le terrain soit ultérieurement construit.

<sup>18</sup> Crédit d'impôt développement durable.

<sup>19</sup> « L'évaluation des dispositifs fiscaux d'encouragement à l'investissement locatif », *Rapport d'information n°1088*, François Scellier et Jean-Yves Le Bouillonnet, Assemblée nationale, juillet 2008.

logements en 2013 sur un objectif de 40 000), le dispositif « Pinel » modifie encore la donne dans le but exclusif de soutenir la production de logements. Un objectif de 50 000 logements en 2015 est ainsi fixé, pour un coût évalué à 1,7 milliard : soit une moyenne de 34 000 euros par logement construit, contre 29 000 euros pour le « Duflot » en 2013. Le surcoût financier est d'autant plus considérable qu'il engage les fonds publics sur plusieurs années (jusqu'à 12 ans), pour un gain espéré dans la production de logements somme toute assez modeste. Si les plafonds de loyers et de ressources n'augmentent que très légèrement par rapport au « Duflot », c'est surtout la modification du zonage A/B/C<sup>20</sup> qui effrite significativement le plafonnement. Ainsi, des villes comme Marseille, Lyon, Toulouse, Lille... jusqu'ici classées en zone B1 passent en zone A avec pour conséquence une augmentation des plafonds de loyers les rapprochant des prix du marché, voire le dépassant par endroits (de 10 euros/m<sup>2</sup> en zone B1 à 12,42 euros/m<sup>2</sup> en zone A, alors que le loyer moyen de marché est de 11,7 euros à Toulouse, 12,5 euros à Marseille, 13 euros à Lyon, et 13,4 euros à Lille, en août 2014 selon Clameur).

Ces mêmes plafonds s'appliquent au « logement intermédiaire », créé par ordonnance au début de l'année<sup>21</sup>. Ce statut juridique consacre **une nouvelle filière de production de logements aidés, destinés à l'acquisition et à la location à prix « maîtrisés » et dédiés aux classes moyennes**. Il permet aux investisseurs de bénéficier d'un taux réduit de TVA à 10 % pour des constructions neuves en résidence principale et d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) sur 20 ans. François Hollande annonçait en septembre 2014 que l'État débloquerait une enveloppe de 1,9 milliard d'euros pour la construction de 25 000 logements sur 5 ans « dans les zones tendues » (pour l'essentiel, les 1151 communes soumises à la taxe sur les logements vacants)<sup>22</sup>. La source de ce financement public reste incertaine : un milliard devrait provenir de cessions de participations de l'État dans des entreprises et 900 millions d'euros de la Caisse des dépôts. Les financements privés mobilisés pour cette nouvelle catégorie de logements sont quant à eux rassemblés dans un « Fonds de logement intermédiaire » (FLI) qui devrait lever 1,2 milliards d'euros d'ici mars 2015 grâce à des fonds provenant de la SNI et des investisseurs institutionnels, avec l'objectif d'acquérir 5 000 logements neufs en 2015 — 30 000 logements sont envisagés sur cinq ans<sup>23</sup> —, pour les revendre 10 ans à 15 ans plus tard. Les communes SRU faisant l'objet d'un constat de carence ne pourront pas produire ce type de logements. Les opérations devront comprendre au moins 25 % de surface de logements locatifs sociaux, mais les logements financés par un PLS ne sont pas exclus de ce quota ce qui relativise fortement l'argument de mixité sociale et de réponse à la diversité des besoins. Enfin, les organismes Hlm pourront créer des filiales dont l'objet sera de construire et de gérer les logements locatifs

<sup>20</sup> Le zonage ABC concerne plusieurs dispositifs du logement, dont les paramètres, notamment les plafonds de ressources et de loyers des logements, varient en fonction de chaque zone.

<sup>21</sup> Ordonnance n°2014-159 du 20 février 2014 relative au logement intermédiaire.

<sup>22</sup> « Logement intermédiaire : Hollande annonce une enveloppe de 1,9 milliard d'euros », *Les Échos*, 15 septembre 2014.

<sup>23</sup> « Le logement intermédiaire sur les rails », *la Gazette.fr*, 11 décembre 2014.



intermédiaires pour le compte d'investisseurs institutionnels (assurances, banques...), qui se voient assurer une rentabilité confortable et de nouveaux avantages fiscaux.

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

---

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

Face à cela, deux leviers essentiels sont activés pour agir sur les inégalités territoriales face au logement : la rénovation urbaine au sein de la politique de la ville et l'obligation de produire un minimum de logements sociaux sur certains territoires (la loi SRU).

### *Politique de la ville et rénovation urbaine : de nouvelles bases*

La nouvelle politique de la Ville, qui sera animée par le Commissariat général à l'égalité des territoires, se met progressivement en place depuis l'adoption de la loi de programmation pour la Ville et la Cohésion urbaine le 21 février 2014. L'égalité des territoires, la réduction des écarts entre les quartiers défavorisés et leur agglomération, l'amélioration des conditions de vie des habitants, sont les objectifs communs de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Un des objectifs poursuivis est d'inscrire cette **nouvelle politique dans une géographie prioritaire « resserrée et unique » pour concentrer les moyens publics sur les territoires les plus en difficulté**, conformément aux préconisations de la Cour des comptes, dans son rapport de 2012.

Basées sur un critère unique, celui du revenu, les nouvelles zones se répartissent sur 1 300 quartiers (contre 2 300 jusqu'ici) de plus de 1 000 habitants situés dans les agglomérations de plus de 10 000 habitants<sup>24</sup>. Cette nouvelle approche représente un tournant en ne prenant plus en compte de façon explicite les difficultés relatives à l'habitat. L'habitat social reste cependant largement représenté dans ces quartiers : la part de logement

<sup>24</sup> « Politique de la ville métropolitaine : une nouvelle géographie prioritaire recentrée sur 1 300 quartiers prioritaires », Insee, *Portrait social 2014*.



Hlm y est plus importante (64 %) que dans celle des autres quartiers des agglomérations concernées (19 %), elle est même plus forte qu'elle ne l'était en ZUS.

Avant la réforme, près de 900 communes abritaient des quartiers en politique de la Ville. Un tiers d'entre elles sortent de la politique de la ville, leurs anciens quartiers devenant des quartiers de « veille » (qui resteront suivis par l'Observatoire national de la politique de la ville), tandis qu'une centaine de communes, jusque-là sans quartiers prioritaires, y font leur entrée. Au final, ce sont 700 communes qui sont à présent concernées, dans lesquelles des quartiers sortent et d'autres se contractent sur des parties plus réduites du territoire (52 % en sortent en raison d'un revenu médian au-dessus du seuil et 17 % pour des raisons de taille). 86 % des 717 ZUS métropolitaines restent pour tout ou partie dans l'actuelle géographie prioritaire.

**La population concernée par la politique de la ville diminue de près de 40 %, sans bouleverser les grands équilibres régionaux : cinq régions conservent quasiment le même poids<sup>25</sup>. Celui de Rhône-Alpes baisse, tandis que celui du Languedoc-Roussillon progresse fortement. La Lozère devient le seul département français sans quartier prioritaire.**

La population résidant dans ces quartiers est **globalement plus jeune, confrontée à des situations économiques et sociales plus dégradées**, avec une part de familles monoparentales, de familles nombreuses ou d'allocataires du chômage plus élevée qu'ailleurs. Les caractéristiques sociales et démographiques (fragilité en termes de configuration familiale, de conditions de logement et de situations vis-à-vis de l'emploi) sont plus accentuées. Près de la moitié habite dans une ville-centre, l'autre en banlieue, une faible proportion en ville isolée.

Au final, la loi de programmation pour la Ville et la cohésion urbaine peut s'apparenter à une réforme de son périmètre essentiellement technique, étape dans un mouvement de va-et-vient historique entre saupoudrage et recentrage des aides de la politique de la ville. D'autres sujets propres à cette politique ont quant à eux été insuffisamment traités : quelles péréquations entre territoires, quelles obligations de résultat, quelle participation des habitants, notamment de ceux qui n'ont pas le droit de vote...<sup>26</sup> ?

**Outil emblématique des politiques publiques de ces dernières années dans les ZUS, le Programme national pour la rénovation urbaine (2003-2013) est renouvelé pour une nouvelle décennie (2014-2024).** Ce nouveau PNRU couvrira 200 quartiers présentant « les dysfonctionnements urbains les plus importants » parmi les 1 300 quartiers de la politique de la ville : 58 sont situés en Ile-de-France, 22 outre-mer (dans lesquels le nouveau programme devrait

<sup>25</sup> 67 % pour l'Ile-de-France, le Nord-Pas-de-Calais, PACA, Rhône-Alpes et Languedoc-Roussillon.

<sup>26</sup> « La continuité dans le changement, c'est maintenant ! », Jean-Philippe Brouant, AJDA 2014.

prendre en compte les opérations de résorption des bidonvilles) et 8 dans des cités minières du Nord-Pas-de-Calais<sup>27</sup>.

La philosophie de son nouveau règlement général est plutôt positive : les projets seront conçus sur la base d'un diagnostic territorial s'appuyant sur une vision stratégique à 10 ou 15 ans (formalisée dans le contrat de ville et définissant la vocation du quartier ainsi que son rôle dans le fonctionnement de l'agglomération), une politique de répartition de l'offre de logement social, d'attribution et de relogement déclinée dans le PLH, ainsi que sur une politique d'intervention sur l'habitat privé. Un nouveau plan qui pourrait mieux prendre en compte les réhabilitations, avec de meilleures perspectives en matière de travaux d'économies de charges. Ensuite, les contrats seraient définis au niveau des EPCI, et non plus uniquement commune par commune, permettant de mieux penser les effets de la rénovation à l'échelle de l'agglomération. Enfin, la concertation avec les habitants pourrait être mieux prise en compte dans les projets, alors qu'il s'agissait d'une critique récurrente du PNRU 1, les maires n'ayant pas toujours le temps ni l'envie d'accorder suffisamment d'importance à cette étape. L'intention est évidemment louable mais devra se traduire dans les actes.

Principale ombre au tableau : son financement, avec un budget de 5 milliards d'euros d'équivalent-subventions sur 10 ans, issus des fonds d'Action logement, l'État s'étant définitivement désengagé financièrement de la rénovation urbaine. Une somme censée faire levier pour générer 20 milliards d'euros d'investissements (contre 46 milliards engagés au 31 décembre 2013 pour le PNRU 1), principalement de la part des bailleurs sociaux et des collectivités locales, et 300 000 emplois... ce qui s'avère très incertain.

Le PNRU 1 doit parallèlement poursuivre son achèvement : 85 % des subventions ANRU sont engagées au 31 décembre 2013 et plus des deux tiers des opérations sont livrées. 398 conventions signées ont donné lieu au traitement de 671 500 logements et 205 000 autres sont en cours de traitement (119 040 logements démolis, 90 310 logements reconstruits, 253 250 logements réhabilités et 208 900 logements « résidentialisés »).

### *L'influence positive mais partielle de la loi SRU*

L'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) doit contribuer à une meilleure répartition de l'offre de logements sociaux sur l'ensemble du territoire. **Le relèvement du quota de logements sociaux par commune prévu par la loi du 18 janvier 2013, qui passe de 20 à 25 % pour les plus tendues**, est une avancée notable. La loi SRU a en effet démontré son efficacité au cours des dernières années. Le bilan complet de la dernière période triennale (2010-2013) n'est pas encore connu au moment de la rédaction de ce rapport, mais la production sur les communes métropolitaines soumises à la loi SRU a atteint

<sup>27</sup> « La liste des 200 nouveaux quartiers ANRU est arrivée », *Localtis*, 16 décembre 2014.

41 965 logements sociaux en 2013 et renoue ainsi avec les niveaux de 2009 et 2010 (39 047 en 2009 et 42 982 en 2010)<sup>28</sup>. Toutefois, depuis l'application de cette obligation, les logements sociaux ainsi financés ont trop souvent été des PLS, aux loyers trop élevés pour les ménages modestes<sup>29</sup>.

En clôture du Congrès de l'USH, Manuel Valls promettait de veiller avec Sylvia Pinel au respect de leurs obligations par les communes et de multiplier les pénalités par cinq dès le 1<sup>er</sup> janvier 2015, afin de donner le droit à tous « de vivre partout dans ce pays ». Si la loi Duflot de 2013 impose un rythme de rattrapage ambitieux jusqu'en 2025<sup>30</sup>, la contrainte légale ne sera réellement efficace que si l'État procède aux contrôles et aux sanctions nécessaires. À cet égard, la procédure du constat de carence est déterminante et doit être la plus stricte possible, non seulement pour sanctionner financièrement des communes en retard par rapport à leurs objectifs de production, mais aussi pour activer les leviers permettant de les atteindre plus rapidement (comme la substitution du préfet pour produire du logement social, la mobilisation du parc privé en sous-location, l'obligation que toute opération de construction d'immeubles de plus de 12 logements ou de plus de 800 m<sup>2</sup> prévoit au moins 30 % de logements sociaux familiaux, hors PLS, etc.).

**Face à une production globale de logements sociaux insuffisante et toujours inégalement répartie sur le territoire, la Fondation Abbé Pierre ne cesse d'appeler à une mobilisation des logements privés à des fins sociales,** comme un objectif en soi et un axe structurant de la lutte contre les inégalités par le logement. Alors que la part du parc privé accessible aux ménages à bas revenus aurait nettement diminué (passant de 33 % à 16 % du parc total entre 1988 et 2006), principalement en raison de la hausse des loyers<sup>31</sup>, il ne s'agit plus d'une simple ambition, mais d'un impératif. Mais manifestement, la production de logements privés à vocation sociale n'est pas à la hauteur, comme en témoignent les résultats de l'Anah : 3 592 logements conventionnés sociaux et très sociaux en 2013, contre 17 500 logements en 2009. Une nouvelle politique de mobilisation des logements privés devrait donner lieu à une révision des avantages apportés aux propriétaires bailleurs, institués comme des acteurs de la solidarité nationale dès lors qu'ils proposent des loyers sociaux et très sociaux pour les plus modestes. La Fondation ne comprend pas que ce chantier, rappelé chaque année par le ministère du Logement en clôture de la journée parlementaire consacrée au bilan du Droit au logement opposable, ne soit toujours pas ouvert. Alors qu'il est déterminant pour concilier droit au logement et mixité sociale à court terme.

<sup>28</sup> Les prélèvements effectués en 2014 s'élèvent à 51,5 millions d'euros, dont 11,1 millions d'euros reversés au FNDOLLTS.

<sup>29</sup> La Fondation comptait, en 2011, 33 % de PLS (64 225 logements) sur l'ensemble des logements produits entre 2002 et 2009.

<sup>30</sup> 25 % des logements manquants en début de période devront être construits au cours de la période 2014-2016, 33 % au cours de la période 2017-2019, 50 % au cours de la période 2020-2022 et 100 % au cours de la dernière période. Ce qui incite les communes à mettre rapidement en œuvre leurs obligations.

<sup>31</sup> Rapport de « concertation sur les attributions de logements sociaux » remis à la ministre du logement en mai 2013.

## 2014 : ambitions réduites et revirements inquiétants pour la politique du logement

---

Au total, cette année 2014 aura été marquée par des mesures qui risquent d'aggraver les inégalités des ménages face au logement et au patrimoine immobilier. Les dispositifs censés réguler un tant soit peu le marché immobilier et réduire les dépenses de logements des ménages modestes sont remis en cause. Ces revirements ont été pris au nom de la relance de la construction, tombée cette année en-dessous des 300 000 logements mis en chantier, bien loin de l'objectif présidentiel de 500 000. Mais la construction pour la construction ne saurait être une réponse adaptée aux besoins des ménages mal logés si elle ne leur est pas destinée.

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

Parallèlement à une meilleure redistribution, indispensable à la lutte contre la pauvreté, la perspective doit être celle du renforcement de l'effectivité des droits pour les personnes en difficulté sociale ou exclues. Il s'agit aussi de s'opposer à la stigmatisation et l'exclusion de certaines catégories de personnes en raison de leur situation socio-économique ou de leur origine. Dans son vœu du 17 octobre 2014, le CNLE s'est dit ainsi très préoccupé par la stigmatisation et les discriminations croissantes subies par les plus pauvres, alimentées par des discours politiques et relayées par les médias, « prenant la forme de refus de droits dans différents domaines (santé, école, emploi...) ».

François Hollande, lors de sa rencontre avec le monde associatif pour un point d'étape du plan de lutte contre la pauvreté, le 14 octobre, semble en avoir pris conscience quand il a proclamé que « la solidarité n'est pas un supplément d'âme, n'est pas la générosité, c'est un principe républicain... **Les pauvres dans notre pays sont des citoyens non pas comme les autres, mais des citoyens à l'égal des autres** ». Renouant enfin avec le discours de son Premier ministre en janvier 2014, à Cergy<sup>32</sup>.

Mais cette prise de position risque de ne pas suffire, alors que les propos contre les plus modestes d'entre nous se sont multipliés ces derniers mois et que la Fondation constate déjà leurs effets contreproductifs et leurs conséquences concrètes dans les démarches locales (sur la capacité de co-construction de solutions de logement et d'hébergement avec les élus locaux, les moyens mobilisables, le soutien à l'installation des projets et à leur pérennité...).

À l'occasion de cette rencontre, toutes les associations ont reconnu les bonnes intentions du plan quinquennal de lutte contre la pauvreté, mais en ont aussi pointé les limites<sup>33</sup>. **Depuis son adoption, alors que la situation des personnes touchées par la pauvreté s'aggrave, il semble que ce soit la temporisation et l'inertie qui dominent.**

<sup>32</sup> « Les personnes en situation de pauvreté ne désirent qu'une chose : s'en sortir, travailler, accéder à un logement décent, se soigner correctement, tout faire pour la réussite scolaire de leurs enfants. Le devoir de la puissance publique est de leur venir en aide... il ne peut y avoir d'un côté une politique économique et de l'autre une politique sociale... ».

<sup>33</sup> « La lutte contre la pauvreté n'avance guère », « l'intensité de la pauvreté s'accroît », « les choses traînent », « le plan n'endigie pas la pauvreté », « les plus fragiles ne sont pas au cœur de l'action gouvernementale ».

François Hollande s'engage à poursuivre ce qui a été engagé et à appliquer le plan quinquennal de manière inflexible. Or, la feuille de route annoncée pour 2014 n'a pas été tenue en matière d'hébergement et de logement.

### Une production de logement social qui ne décolle pas

---

Si le Gouvernement se dit toujours favorable à la vocation généraliste du parc locatif social, il n'en déstabilise pas moins l'équilibre financier de la production de logements sociaux en baissant ses subventions et en obligeant les organismes Hlm à puiser dans leurs fonds propres et à recourir aux subventions des collectivités locales.

Avec 117 000 logements sociaux financés en 2013 et environ 110 000 estimés en 2014, nous sommes bien loin de l'objectif annuel de 150 000 logements sociaux, ce qui ne permet pas de contribuer à offrir un logement social à tous les demandeurs (1 799 792 demandes actives au 1<sup>er</sup> juillet 2014), et à reloger les 55 500 ménages reconnus prioritaires à l'issue de leur recours Dalo encore en attente (dont 42 000 pour qui les délais réglementaires sont dépassés, parfois de plusieurs années). Le PLF prévoit toujours 150 000 logements sociaux à produire, mais y inclut désormais les logements reconstruits dans le cadre de l'ANRU. De même, l'objectif de PLUS à financer diminue de 69 000 à 66 000 logements.

**Outre un niveau de production insuffisant, les nouveaux logements sociaux sont de plus en plus chers.** Les locataires des logements sociaux construits ces 15 dernières années doivent payer des loyers supérieurs à ceux des logements construits au cours des Trente Glorieuses. Plus problématique, ils sont supérieurs aux loyers retenus pour le calcul des aides personnelles au logement. C'est le cas des PLS, mais aussi de 81 % des PLUS et 46 % des PLAI dont les loyers dépassent les plafonds de l'APL. Cette dérive s'accroît et contribue à exclure du parc des logements neufs un nombre croissant de demandeurs de logement social et à reléguer les locataires les moins favorisés dans les fractions les plus anciennes et vétustes du parc social. Ces derniers voient parfois leur demande rejetée par les commissions d'attribution au motif de ressources insuffisantes, ce qui ne paraît pas légitime dans le parc social (sinon quelles solutions peuvent alors être apportées ?). Cette inadaptation progressive éloigne le parc social des besoins réels de la population et de sa vocation : « améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées ».<sup>34</sup>

La Fondation Abbé Pierre a salué les décisions favorables au logement social prises en début de quinquennat : TVA à 5,5 %, fin du prélèvement automatique

---

<sup>34</sup> L. 411 du Code de la construction et de l'habitation.

sur le potentiel financier des bailleurs sociaux, baisse du taux du livret A et rehaussement de son plafond, programme de logements très sociaux à bas niveau de quittance, cession du foncier public... Mais, les résultats se font toujours attendre et la réduction des aides à la pierre ne laisse rien présager de bon pour les années à venir. La promesse présidentielle en 2012 de doubler les aides à la pierre est en effet oubliée. Les crédits compensant la surcharge foncière des opérations Hlm en zone tendue sont réduits (passant de 190,8 à 173 millions d'euros). La subvention par logement social PLUS est supprimée en 2015 (elle était de 300 € par logement en 2014), et pour un PLAI, l'aide par logement baisse de 7 000 euros en 2014 à 6 500 en 2015. Au total, la dépense prévue pour 2015 baisse de 10 millions d'euros par rapport à 2014 (221 millions d'euros).

**Le programme de logements très sociaux à bas niveau de quittance (PLAI +) peine à démarrer.** Cette « expérimentation » n'a donné lieu qu'à la programmation de 623 logements en 2014 et, à la fin de l'année, seulement 121 opérations supplémentaires pour 419 logements ont été présentées. Ainsi, après deux appels à projet, à peine la moitié de l'objectif des 2 000 logements en 2014 (puis 3 000 par an les années suivantes) a été atteint, et très peu d'organismes Hlm s'y engagent (32 % seulement des projets sont portés par les organismes Hlm, 67 % par des organismes agréés de maîtrise d'ouvrage d'insertion). Principale réserve : des engagements qui ne sont pas garantis, comme le doublement du forfait charges des APL. Alors qu'un troisième appel à projet serait en préparation, la Fondation Abbé Pierre souligne l'enjeu d'un tel programme, le seul à viser la constitution d'un parc social réellement abordable dans le diffus sous plafonds de loyers APL, tout en garantissant une véritable mixité sociale et des normes environnementales exigeantes.

En septembre, l'agenda Hlm 2015-2018 a fixé un cap de production et de rénovation des logements sociaux pour ces prochaines années, mais des propositions opérationnelles doivent encore être formulées, en janvier 2015. L'agenda Hlm réaffirme le Pacte d'objectifs et de moyens signé entre l'USH et l'État le 8 juillet 2013 et met en place **un nouveau dispositif de mutualisation** d'1 milliard d'euros sur 4 ans, **dégageant une ligne spécifique** de 350 millions d'euros : 250 millions d'euros pour entretenir et réhabiliter le patrimoine existant et 100 millions d'euros **pour le développement à titre expérimental d'un programme annuel de 5 000 « PLAI-Hlm » à loyers très modérés** (jusqu'à 10 % plus bas que le loyer plafond PLAI, selon les situations locales). Il semble que les premiers PLAI-Hlm ne seront lancés qu'en 2016. Il s'avère que cette production, contrairement à ce qui était annoncé par le Gouvernement, ne s'ajoute pas à la production de PLAI prévue initialement (34 000 PLAI sont programmés en loi de finances, à peine 1 000 logements de plus que l'année dernière), ce qui revient explicitement à remplacer une partie des financements de l'État par les fonds propres des organismes Hlm.

Il est fort à craindre que cette dynamique ne pousse les organismes Hlm à leurs limites, la sollicitation croissante des fonds propres des organismes

Hlm pour produire des logements sociaux n'étant pas sans conséquences sur leur équilibre financier<sup>35</sup>. Sans effort supplémentaire de leur part, la Caisse des dépôts prévoit un maintien dans le temps de la situation constatée aujourd'hui : une situation financière saine. Mais **une sur-sollicitation du potentiel financier des organismes Hlm ne peut se faire qu'au prix d'une fragilisation significative de la structure financière du secteur**. « Ils ne pourront pas construire indéfiniment et atteindront tôt ou tard la limite de leurs fonds propres »<sup>36</sup>.

Enfin, **la mobilisation du foncier public**, permise par la loi du 18 janvier 2013, **peine également à offrir les logements attendus**<sup>37</sup>. Le Sénat et l'Assemblée nationale pointent « un bilan quantitatif limité ». Seules 8 cessions avec décote ont été conclues, représentant 962 logements, dont 430 logements sociaux<sup>38</sup>. Publiées à l'automne 2013, les listes régionales de terrains de l'État recensaient 264 terrains appartenant à l'État et 69 aux établissements publics de transport. Deux ans après l'adoption de la loi du 18 janvier 2013, les députés avancent plusieurs raisons à ce résultat pour le moins décevant : blocages administratifs, manque de concertation préalable sur les listes régionales, évaluation peu transparente par France Domaine, difficultés de négociations avec certains ministères... La Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (CNAUF) censée lever ces obstacles n'a été installée que le 29 juillet 2014.

Par ailleurs, sur le plan des procédures d'attribution des logements sociaux, **alors que la loi Alur porte fortement un objectif de transparence, les pratiques dans certains territoires sont encore extrêmement éloignées des prescriptions nationales**, sans susciter de réaction significative de la part de l'État. Parfois, des dossiers incomplets sont rejetés avant la fin du délai de régularisation ou alors même que les pièces demandées ont été renvoyées. D'autres bailleurs refusent d'accueillir des familles fragiles dans des « sites sensibles », sans aucune transparence sur la définition des immeubles considérés comme sensibles et sans compensation de ces refus d'attribution au motif de la mixité sociale en proposant un logement ailleurs. Ainsi, nombre de demandeurs sont encore confrontés à un traitement irrégulier ou inéquitable de leur demande de logement social sans avoir les moyens de se défendre.

Là où les initiatives de « cotation de la demande de logement social » et de « location choisie » émergent, l'information des demandeurs se pose souvent comme une réflexion déterminante (beaucoup de dispositifs ayant jusqu'ici davantage été pensés comme des outils de gestion internes pour les acteurs)

<sup>35</sup> Analyse rétrospective et prospective de la situation financière des bailleurs sociaux, « Le choc d'investissement dans le logement social est-il soutenable ? », *Perspectives*, Caisse des dépôts et consignation, septembre 2014.

<sup>36</sup> Que retenir des « mauvais résultats » de la construction en 2013, citation de Jean-Claude Driant, *AEF*, n°13035, 4 février 2014.

<sup>37</sup> *Mairie info*, 4 décembre 2014.

<sup>38</sup> Rapport d'information sur la mise en application de la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, Audrey Linkenheld et Jean-Marie Tetard, Assemblée nationale, 26 novembre 2014.



et l'adhésion de l'ensemble des réservataires est indispensable pour que la portée des initiatives soit réelle. La Ville de Paris vient de mettre en place un système de cotation des demandes de logements sociaux qui informe les ménages du nombre de points dont ils disposent par internet et de leur délai d'attente prévisible. Une première étape expérimentale est engagée sur le contingent communal (qui représente environ 4 000 logements). Reste à rallier les autres réservataires dont l'État et Action logement, qui représentent plus de la moitié des attributions.

La Fondation Abbé Pierre attire également l'attention sur le fait que, dans certaines agglomérations, l'intégration dans les accords collectifs des ménages reconnus prioritaires à l'issue d'un recours Dalo, comme le prévoit la loi Alur, risque de se traduire par une baisse globale des objectifs de relogement des ménages visés par le PDALHPD, alors même que le Gouvernement assurait que cette mesure ne pourrait qu'aboutir à une augmentation des objectifs de relogement des ménages prioritaires.

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

Malgré la loi du 6 juillet 1989 régulant les rapports entre propriétaires et locataires, c'est sur le constat que ces derniers étaient toujours déséquilibrés, que le Parlement adoptait au mois de mars des dispositions dans la loi Alur en faveur d'une protection des locataires dans le parc privé, dont on sait qu'ils recouvrent une part importante des ménages modestes n'ayant pas pu accéder au logement social. Alors que le projet de la loi « pour la croissance et l'activité » prévoit de revenir sur certains aspects de la loi Alur par ordonnance dans les mois qui viennent, notamment sur les rapports locatifs (ventes à la découpe, encadrement des loyers...), la Fondation Abbé Pierre veillera à ce qu'aucun autre retour en arrière ne soit opéré à cette occasion.

Mesure phare de la loi Alur, à côté de l'encadrement des loyers, **la Garantie universelle des loyers est** quant à elle **abandonnée** par souci d'économies budgétaires et remplacée par deux dispositifs distincts. La Caution locative étudiante (Clé), généralisée dans l'urgence à la rentrée 2014 par le ministère de l'Enseignement supérieur, vise à apporter une caution aux étudiants de moins de 28 ans sans solution familiale, amicale ou bancaire. Cette expérimentation, menée en 2013 dans quatre régions<sup>39</sup> pour à peine 2000 bénéficiaires, entre en phase de généralisation sans évaluation préalable. Le défi est ambitieux. D'après une étude de l'Observatoire national de la vie étudiante<sup>40</sup>, 16,5 % des étudiants décohabitants ont eu des difficultés à trouver une caution ou une garantie pour leur logement, ce qui représenterait 100 000 à 200 000

<sup>39</sup> Nord-Pas-de-Calais, Ile-de-France, Rhône-Alpes et PACA.

<sup>40</sup> Enquête nationale sur les conditions de vie des étudiants 2013, Juillet 2014.

étudiants. On peut regretter que la rentrée 2014 n'ait pas été anticipée puisque l'annonce de la généralisation n'est intervenue que courant septembre, quand de nombreux étudiants avaient déjà fait leurs démarches. Il est à noter que cette garantie n'est pas gratuite, mais à la charge du locataire qui doit cotiser à hauteur de 1,5 % de son loyer chaque mois.

L'autre dispositif est ciblé sur les salariés locataires du parc privé et doit être mis en place à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016 dans le cadre d'une convention signée entre l'État et Action logement, financée exclusivement par ce dernier. Il prévoit de sécuriser les salariés d'une entreprise du secteur privé (hors agricole) entrant dans un emploi par tout contrat de travail (intérim compris) ou promesse d'embauche, hors CDI. Il bénéficiera, par extension, à tous les jeunes salariés de moins de 30 ans, ainsi qu'aux ménages accompagnés dans le cadre d'une intermédiation locative (mandat de gestion ou location / sous-location) *via* un organisme agréé. Le loyer et les charges devront être inférieurs ou équivalents à un plafond mensuel, qui reste à définir. L'APAGL sera chargée de piloter et de suivre ce dispositif, dont la mise en œuvre est prévue dans le cadre d'un budget global plafonné.

Dans la mesure où ce dispositif doit se substituer à la garantie des risques locatifs (GRL), sans garantie d'un élargissement ultérieur aux personnes en recherche d'emploi, c'est au final un important retour en arrière qui s'annonce car **les personnes précaires non salariées ne seront plus couvertes**. La Fondation Abbé Pierre déplore la dérive d'un projet qui se voulait universel vers un système de garantie qui oublie les chômeurs et les inactifs, témoignant de l'incapacité à inventer un nouveau système de protection sociale du logement efficace, simple et généraliste face aux aléas de la vie. Ainsi, les plus modestes sont écartés du système (dans un souci d'économie budgétaire) et rien n'est prévu pour les soutenir d'une autre manière. Les leçons des limites de la GRL, qui avaient poussé la classe politique à se prononcer largement pour un dispositif universel, semblent oubliées. Le retour à des dispositifs facultatifs et centrés sur des publics très spécifiques ne devrait pas permettre de surmonter les problèmes récurrents de non-accès aux droits et de stigmatisation auprès des bailleurs des candidats à la location qui y auront recours.

Parallèlement, en matière de prévention des expulsions locatives, le Gouvernement n'a pas été à la hauteur des enjeux : **des expulsions sans relogement ont toujours lieu, les moyens destinés à la prévention sont insuffisants** et les décrets d'application de la loi Alur sont toujours en attente alors que de nouveaux dispositifs de prévention entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Une accumulation d'insuffisances pouvant mener à des situations caricaturales, comme cette dame de 98 ans expulsée de chez elle en octobre 2014 par dix policiers avec sa fille handicapée de 64 ans, la seule solution proposée étant venue d'une habitante niçoise qui lui a prêté un appartement, y voyant là « une question de vie ou de mort ».

Le traitement de l'impayé intervient toujours aussi tardivement, très souvent après six mois d'arriérés, et les CCAPEX ne sont le plus souvent saisies qu'à l'étape du commandement de quitter les lieux ou du concours de la force publique, réduisant ainsi les marges d'intervention possibles pour rétablir la situation des ménages menacés d'expulsion. Pourtant, lorsqu'un plan d'apurement amiable peut être mis en place, il constitue un moyen de maintenir le ménage dans les lieux et les ADIL préconisent d'autant plus fréquemment ce maintien que les marchés sont tendus, l'offre de logement abordable rare et les délais de relogement longs<sup>41</sup>.

Une évaluation publique des dispositifs de prévention des expulsions a été lancée cette année, ses conclusions devraient paraître début 2015. La perspective d'une politique plus cohérente et encadrée s'esquisse avec la création annoncée au sein de la DIHAL d'un pôle dédié à la prévention des expulsions. La Fondation espère que cette évaluation et ces nouvelles missions de pilotage impulseront une nouvelle dynamique de coordination par les préfetures sur les territoires de tous les acteurs impliqués sur les aspects économique, social, administratif et juridique des expulsions locatives.

Enfin, **les aides personnelles au logement**, pourtant reconnues comme l'aide sociale la plus redistributive après les minima sociaux — et indispensables pour ceux qui les perçoivent<sup>42</sup> — **sont encore fragilisées**. Elles font l'objet de critiques récurrentes, plus vives ces derniers mois. Leurs détracteurs leur reprochent de ne pas remplir leurs objectifs, à savoir limiter le taux d'effort des locataires ou leur permettre d'accéder à des logements de meilleure qualité. Une étude de l'Insee<sup>43</sup> insiste sur l'effet inflationniste de cette aide qui remettrait en cause son efficacité, sans interroger les facteurs externes à l'aide au logement pouvant expliquer leur absorption par les bailleurs (comme l'absence par ailleurs de politique de modération des loyers). Cette étude, qui repose sur des bases discutables (un échantillon limité, l'absence de vérification que les écarts de loyer n'existaient pas déjà avant l'instauration d'un montant différent de l'allocation logement selon les zones du territoire en 1981...), s'inscrit dans un mouvement plus général de remise en cause de cette aide et dans la volonté de limiter cette dépense sans se soucier des conséquences sociales pour les ménages (impayés de loyer, expulsions, dégradation de la qualité des logements des plus pauvres, renforcement de la ségrégation sociale). Un nouveau coup de canif a été donné par un décret du 29 décembre 2014, pris malgré l'avis défavorable du Conseil national de l'habitat. Pour éviter les répercussions sur les aides au logement de la revalorisation du

<sup>41</sup> Bailleurs et locataires face à l'impayé, le conseil des ADIL en matière de prévention des expulsions, ANIL, novembre 2014.

<sup>42</sup> Les prestations sociales contribuent grandement à la diminution des inégalités de niveau de vie. Elles mettent en jeu des masses deux fois moins importantes que les prélèvements, mais contribuent presque deux fois plus à réduire les inégalités (63 % en 2013 selon l'Insee). Les aides au logement contribueraient pour 18 % à la réduction globale des inégalités, les minima sociaux pour 20 %, les prestations familiales de 25 % du fait de la part qu'elles représentent dans le revenu des ménages. En 2013, parmi les mesures nouvelles prises dans la sphère sociale, seul le rattrapage du RSA a un léger impact sur les niveaux de vie. Insee, *Portrait social*.

<sup>43</sup> « L'impact des aides au logement sur le secteur locatif privé », *Insee Analyses n° 19*, novembre 2014.

RSA, le Gouvernement a désindexé un paramètre essentiel de leur barème de calcul<sup>44</sup>, ne permettant plus de garantir que l'allocataire qui gagne l'équivalent du RSA activité percevra la même aide que celui qui touche le RSA socle, et non une aide inférieure. Après le gel des aides jusqu'en octobre 2014, cette mesure fait une fois de plus de l'aide personnelle au logement une variable d'ajustement des finances publiques<sup>45</sup>.

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

**En 2012, 141 500 personnes étaient sans domicile en France métropolitaine, soit une progression de 44 % en 11 ans.** Dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants, 81 000 adultes sont recensés, accompagnés de 31 000 enfants, ainsi que 8 000 personnes dans les communes rurales et petites agglomérations et 22 500 demandeurs d'asile hébergés en CADA<sup>46</sup>.

Une personne sans domicile sur trois vit avec moins de 300 euros par mois et 80 % disposent de moins de 900 euros par mois. Un quart déclare occuper un emploi (24 %). Quatre sans-domicile sur dix sont dans une situation plus précaire que les autres : 12 % sont accueillis dans des CHU qu'il faut quitter le matin sans place assurée pour le soir, 16 % sont hébergés dans un hôtel et 10 % sont sans-abri et dorment dans des lieux non prévus pour l'habitation (rue, pont, jardins, gares...). À l'origine de la perte du logement : des difficultés familiales dans 35 % des cas (séparation, décès du conjoint, violences conjugales...), des difficultés financières dans 30 % des cas (licenciement, loyers et charges trop élevés, expulsion...). Une personne sur deux sans abri déclare avoir quitté son dernier logement depuis plus de deux ans (une proportion qui augmente de 10 points par rapport à 2001), ce qui montre la difficulté à se reloger.

Malgré tout, **à la sortie de l'hiver dernier, des milliers de personnes ont encore été remises à la rue.** Une instruction ministérielle demandait aux préfets, le 22 avril 2014, la consolidation de la fin de la gestion saisonnière des dispositifs d'hébergement et l'accès prioritaire au logement, mais ne prévoyait d'information sur les alternatives proposées que pour la fin du mois de mai, lorsqu'un groupe de travail, composé des administrations centrales, de services déconcentrés et de représentants associatifs, animé par la DIHAL, rendrait ses conclusions. Alors que la période hivernale s'achève le 31 mars...

Cette incertitude prévaut également à l'entrée de l'hiver 2014/2015. Alors que l'instruction de Sylvia Pinel du 24 octobre 2014 promet une nouvelle fois la fin

<sup>44</sup> Le paramètre R représente les ressources à prendre en considération dans le calcul des aides personnelles au logement. Le paramètre Ro correspond au seuil de ressources au-delà duquel le montant de l'aide devient dégressif. Il sera dorénavant indexé sur l'indice des prix à la consommation et non plus actualisé automatiquement en fonction de l'évolution du RSA socle et de la base mensuelle des allocations familiales.

<sup>45</sup> Aides au logement et loyers : l'erreur de raisonnement, Tribune de Marc Prévot, *Le Monde*, 15 décembre 2014.

<sup>46</sup> Les sans-domicile en 2012, une grande diversité de situations, *Portrait social*, Insee, novembre 2014.

de la gestion hivernale de l'hébergement d'urgence et la réduction des nuitées d'hôtel, les signaux se contredisent. D'un côté, les nuitées d'hôtel progressent toujours à un rythme plus que soutenu (de 13 948 en 2010 à 25 496 en 2013) et les crédits consacrés aux dispositifs d'hébergement d'urgence sont en hausse de 21 % en 2015. De l'autre, les places d'hébergement d'insertion diminuent légèrement (39 525 places en 2010 contre 39 145 en 2013), ainsi que les crédits en faveur de l'intermédiation locative, au prétexte d'une sous-consommation de cette ligne l'an dernier. Sans s'interroger sur les causes de ce décalage qui pourrait révéler un manque de moyens ou une inadaptation des dispositifs, qu'il conviendrait alors d'améliorer. Par ailleurs, les objectifs de création de Pensions de famille n'augmentent que faiblement (784 places de plus sont prévues pour 2015).

Ainsi, fin novembre et pour parer à l'hiver, ce sont encore souvent des Algecos qui sont mobilisés de minuit à 5 heures du matin, des lits picots, des baisses de financement par place impliquant des fermetures le week-end, des gymnases ou des ouvertures de places échelonnées dans le temps. Ainsi, **se répète une gestion au thermomètre qui ne dit pas son nom**. En témoigne la circulaire « grand froid » qui prévoit cette année « d'ouvrir des places exceptionnelles et temporaires de mise à l'abri pour répondre aux besoins des personnes qui n'ont recours au dispositif que pendant l'hiver ». Alors que l'absence de solutions (qu'elles soient d'hébergement ou de logement) ne se limite pas aux périodes de froid.

Cette situation aboutit à des tensions fortes de toutes parts. Les remontées des travailleurs sociaux sont graves. En avril 2014, le préfet menaçait de fermer le 115 de l'Isère la nuit par manque de crédits<sup>47</sup>. Face au manque chronique de réponses, engendrant quotas et tri des demandeurs, les mouvements de grève se relaient : Toulouse, Lyon, Grenoble... « Le 115 n'orientant plus, il est un observatoire de la misère », dénonçaient des acteurs de l'urgence sociale en Isère<sup>48</sup>. Lorsqu'il n'apporte pas de réponse, il ne peut plus enrayer le développement du sans-abrisme et des bidonvilles.

Une telle carence met l'État dans des postures contradictoires, ce que ne manque pas de relever le tribunal de police de Saint-Étienne lorsque le Procureur décide de poursuivre un homme d'Église pour avoir hébergé des sans-abri dans des conditions non conformes aux règles de sécurité publique. Le danger de passer la nuit dehors en l'absence d'autre lieu d'hébergement proposé et la sécurisation de la salle paroissiale ont permis au juge de justifier cette mise à l'abri de personnes en état de nécessité, s'étonnant que l'État veuille faire condamner celui qui a mis en œuvre la liberté fondamentale dont il est lui-même débiteur. Le Procureur n'en a pas moins fait appel...

<sup>47</sup> Isère : le numéro d'urgence 115 ne sera plus opérationnel la nuit, *Le Dauphiné.com*, 29 avril 2014.

<sup>48</sup> En Isère, les salariés du 115 en grève contre le tri des sans-abri, *Rue89*, 16 décembre 2014. À Toulouse, lire Débordé, le 115 ne répondra plus ce lundi, *Métro News Toulouse*, 8 décembre 2014.

Parallèlement, **les conditions d'accueil et d'accompagnement en CADA sont largement insuffisantes** (seulement 36 % des demandeurs d'asile y accèdent, malgré la hausse du nombre de places ces dernières années, passé de 21 410 à 25 410 entre 2012 et 2014), et le projet de loi de réforme de l'asile ne permet pas d'espérer une réelle amélioration. De plus, un nouveau « système directif » d'attribution des places d'hébergement pourrait faire perdre leur demande d'asile à ceux qui refuseraient leur affectation sur le territoire national. Le projet de loi relatif au droit des étrangers<sup>49</sup> crée quant à lui une procédure administrative dérogatoire au principe de non-violation du domicile en permettant à l'administration d'intervenir directement chez les personnes déboutées ou en situation irrégulière pour exécuter une mesure d'éloignement du territoire.

Ces nouvelles mesures interviennent après plusieurs dispositions restrictives concernant l'accès au logement des personnes étrangères depuis 2010<sup>50</sup> et la dénonciation par nombre d'acteurs du manque de perspectives des personnes étrangères hébergées dont le parcours d'insertion est bloqué à cause de leur situation administrative.

Deux décisions récentes du Comité européen des droits sociaux (CEDS)<sup>51</sup> rappellent que le droit à une assistance ne peut être assorti d'aucune condition de durée de présence sur le territoire, que l'appréciation de la gravité et l'importance des besoins des demandeurs d'hébergement et de logement ne doit pas se faire de manière restrictive et qu'un hébergement doit être assuré quel que soit le statut administratif, et l'existence ou non d'une obligation administrative de quitter le territoire. Le fait de refuser une solution d'hébergement d'urgence à des étrangers, en situation régulière ou non, ne peut être considéré comme une mesure absolument nécessaire et proportionnée à la réalisation des objectifs d'une politique d'immigration.

L'inconditionnalité de l'accueil concerne toute personne en situation de détresse, quelle que soit sa nationalité, mais aussi sa situation socio-économique, sa situation de famille ou son état de santé. Alors que des moyens suffisants, adaptés et durables devraient être dégagés, la Fondation Abbé Pierre dénonce une gestion de la pénurie d'offre d'hébergement et de logement par le tri des personnes en détresse. Et de ce point de vue, **la crise économique** n'est pas une excuse pour le CEDS qui considère que celle-ci ne

<sup>49</sup> Projet de loi n° 2183, déposé à l'Assemblée nationale le 23 juillet 2014.

<sup>50</sup> Exigence de titres de séjour pour l'ensemble des membres majeurs de la famille du demandeur de logement social (disposition qui fonde déjà le rejet de plusieurs recours Dalo) ; disparition de l'autorisation provisoire de séjour (qui concerne des personnes malades) de la liste des titres de séjour ouvrant droit au logement social ; impossibilité de sous-louer temporairement un logement social à une personne en situation irrégulière ; exigences d'un logement à la superficie bien supérieure au droit commun pour obtenir le regroupement familial (22 m<sup>2</sup> pour 1 ménage sans enfant ou deux personnes en zone A, alors que la norme de décence se situe à 16 m<sup>2</sup> au titre de l'APL) ; le droit à un logement décent et indépendant n'a été ouvert aux étrangers présents depuis moins de deux ans sur le territoire que grâce à un recours exercé auprès du Conseil d'État par le monde associatif (CE, n°322326, 11 avril 2012, Gisti/Fapil).

<sup>51</sup> Feantsa contre Pays-Bas (réclamation n°86/2012) et Conférence des Églises européennes contre Pays-Bas (réclamation n°90/2013), 10 novembre 2014.

peut se traduire par une baisse de la protection des droits des personnes, et que les gouvernements doivent continuer à s'efforcer de répondre à l'augmentation de la demande.

**Concernant les habitants de bidonvilles, la situation reste alarmante** malgré la circulaire du 26 octobre 2012. En janvier 2014, le ministère du Logement comptait environ 430 bidonvilles en France, dont près de la moitié située en Ile-de-France. 19 000 personnes y vivaient, dont un quart d'enfants. La mission nationale de résorption des bidonvilles, confiée à Adoma début 2014, dispose de moyens dérisoires au regard de la situation : quatre agents en « équivalent temps plein », un budget extrêmement limité (et dépendant des sommes que l'État et les collectivités veulent ou peuvent débloquer localement), une absence d'auto-saisine qui laisse l'initiative aux préfets et ne permet pas d'anticiper (la saisine se faisant souvent à proximité des évacuations), un parc disponible très limité et essentiellement dans des zones éloignées (offrant peu de perspectives d'emploi) et dans lesquelles les personnes accueillies ne souhaitent pas toujours se rendre. Ainsi, la « mission Adoma », dont le financement n'est toujours pas assuré pour 2015 à ce jour, se révèle plus modeste que le plan d'envergure annoncé, complétant néanmoins l'action des associations, sur certains territoires, et apportant de la coordination là où les acteurs se parlent peu.

La Fondation Abbé Pierre constate que l'État et les collectivités détiennent le pouvoir de demander et d'exécuter l'évacuation des bidonvilles et qu'ils sont souvent à l'initiative de procédures judiciaires d'expulsion, ou d'arrêtés d'évacuation (pour atteinte à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publique) lorsque les juges judiciaires refusent une expulsion non conforme aux droits au logement et à la vie privée et familiale des occupants. La LDH et European Roma Rights Centre (ERRC) ont recensé au cours des trois premiers trimestres de l'année 2014, 10 930 personnes ayant subi une évacuation forcée en France. Un chiffre en baisse comparé aux 16 000 personnes identifiées sur une même période en 2013, mais qui reste au dessus des 9 432 personnes évacuées en 2012. Ainsi, tout en énonçant des principes d'accompagnement, c'est une politique toujours répressive et intolérable qui prévaut, plongeant des familles entières dans une précarité accrue avec toutes ses conséquences dramatiques.

Si les pouvoirs publics tirent la légitimité de leur action des décisions de justice, elles-mêmes sont la « résultante d'une défaite politique », comme l'admet lui-même le Préfet à l'Égalité des chances de Seine-Saint-Denis<sup>52</sup>. Or, la circulaire du 26 août 2012 n'incite pas les pouvoirs publics à saisir le juge, sauf en cas d'extrême urgence qui doit être apprécié en tenant compte de l'état d'insalubrité intrinsèque au bidonville. En inscrivant l'action publique « dans le respect des principes fondamentaux de la République », elle appelle

<sup>52</sup> Les Coquetiers, en tirer les leçons, Tribune de Didier Leschi, préfet délégué à l'égalité des chances de Seine-Saint-Denis, *Médiapart*, 20 novembre 2014.



au respect des droits fondamentaux des occupants. Dans le même sens, la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) invite la France à un examen particulièrement attentif de la nécessité et de la proportionnalité des mesures prises à l'égard des bidonvilles en la condamnant à l'occasion de l'expulsion d'un lieu-dit dans le Val d'Oise<sup>53</sup>. La Charte pour le respect des droits et la dignité des occupants de terrains, soutenue par une trentaine d'organisations, dont la Fondation Abbé Pierre, rappelle les droits des occupants et les obligations des pouvoirs publics à toutes les étapes de la vie sur un terrain, de son installation à son expulsion ou évacuation (droit au logement, absence de discrimination, respect du domicile, accès à l'eau, à l'électricité et au ramassage des déchets, droit à un procès équitable...), et que de nombreux acteurs ne respectent toujours pas, volontairement, par négligence ou impuissance<sup>54</sup>. Les bidonvilles sont avant tout un habitat indigne dont les occupants sont les premières victimes, et les expulsions à répétition, sans solution de relogement, ne font que déplacer et aggraver la situation.

De son côté, le **Droit au logement opposable (Dalo) reste une promesse insatisfaite pour des dizaines de milliers de demandeurs**. Le Plan national d'action pour le droit au logement opposable n'a été présenté par la ministre du Logement que le 20 octobre 2014, à l'occasion de la sixième journée parlementaire d'échanges sur le sujet. Il prévoit notamment la mobilisation de l'ensemble des contingents de logements pour le relogement des ménages et la mise en place d'une information et d'un accompagnement plus appropriés aux familles reconnues prioritaires. Il prévoit également la création, en Ile-de-France, d'une instance partenariale dédiée à la mise en œuvre du Droit au logement opposable associant l'ensemble des acteurs du logement au sein du Comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH), et qui serait chargée, entre autre, d'examiner les cas difficiles ou bloqués. Ce plan reprend donc en substance les priorités que le Gouvernement s'était fixées en janvier dans sa feuille de route pour 2014 du plan quinquennal de lutte contre la pauvreté... Une nouveauté toutefois : le rappel de la faculté pour le préfet de procéder lui-même à l'attribution du logement en cas de résistance des bailleurs sociaux.

La Fondation Abbé Pierre insiste sur le constat que plus de 55 000 ménages reconnus prioritaires n'ont toujours pas été relogés à l'issue de leur recours, et que pour 46 000 d'entre eux les délais réglementaires sont dépassés. **Il faut donc à la fois rattraper le retard et se mettre en ordre de marche pour absorber des recours dont le nombre progresse**. Or, rien ne laisse augurer une remobilisation politique forte autour du droit au logement malgré la nécessité d'agir vite. Aucun objectif chiffré de relogement n'est décliné dans le plan national d'action sur les territoires les plus défaillants en matière de relogement, ce qui aurait au moins eu le mérite de pointer ceux qui ne jouent pas le jeu — imposant ainsi une intervention de l'État, en le poussant à recourir aux attributions d'office qu'il peut réaliser ou à la mobilisation du parc privé.

<sup>53</sup> Winterstein et autres c. France, n° 27013/07, 17 octobre 2013.

<sup>54</sup> Le guide « Défendre le droit des occupants de terrain », explicite le contenu de la Charte à l'usage des acteurs, Jurislogement, Éditions La Découverte, 2014.



Par ailleurs, au 1<sup>er</sup> janvier 2015<sup>55</sup>, toutes les commissions de médiation de France devront rendre leur décision dans un délai de trois mois (au lieu de six dans certaines agglomérations jusqu'ici), ce qui pose la question de la qualité d'examen des recours, quand par exemple plus de 350 dossiers sont examinés à Paris en une séance d'une demi-journée, et que le taux de rejet au niveau national progresse, dépassant 50 %. On peine à croire que plus de la moitié des requérants se soient trompés sur leur éligibilité au Droit au logement opposable. Difficile de ne pas voir dans ce taux une organisation inadaptée de l'administration face à un afflux de recours conduisant à un examen sommaire et expéditif des dossiers, une surenchère dans l'appréciation de l'urgence faite par les commissions et la faiblesse de l'information et de l'accompagnement des ménages dans leur recours. Ce constat laisse davantage penser à une tentation d'adapter les réponses à l'offre de logements disponibles qu'à une volonté de rendre effectif un droit.

## L'habitat des Gens du voyage, toujours aussi peu considéré

**De nombreux Gens du voyage ne trouvent toujours pas leur place sur le territoire national.** Fin 2013, l'objectif de création d'aires d'accueil destinées à leur offrir un espace digne où s'installer temporairement n'est atteint qu'à 67 %, soit 25 886 places, treize ans après l'adoption de la loi du 5 juillet 2000. Le changement des règles de financement de la gestion de ces aires en loi de finances, qui se fera dorénavant en fonction du taux d'occupation, interroge une nouvelle fois et souligne la dérive de la réflexion sur l'utilité de ces aires d'accueil temporaire, alors même que seulement 871 terrains familiaux ont été réalisés au plan national dix ans après la parution de la circulaire clarifiant leur statut<sup>56</sup>. Ainsi, **l'action publique dans ce domaine semble tourner en rond** : les familles sont considérées comme étant « de passage » essentiellement par manque de terrain ou du fait de la réglementation sur la durée de stationnement ou d'occupation des aires d'accueil ; lorsqu'elles s'ancrent quelque part, leur parcours résidentiel est censé s'apparenter à celui des ménages « sédentaires », et la caravane n'y trouve alors plus sa place. Si bien que l'on ne sait plus ce qui relève de la contrainte ou du choix, et que l'on peine dans ces conditions à définir des besoins en habitat de milliers de personnes<sup>57</sup>. La plus éloquente des négations étant la non-reconnaissance de la caravane comme logement, avec toutes les conséquences qu'elle peut avoir en termes de citoyenneté, de droits à l'habitat et d'aides en cas de difficulté. Seule la loi Alur, intervenue cette année dans ce domaine, prévoit la prise en compte de tous les modes d'habitat dans les PLU et ouvre la possibilité d'une installation sur des zones agricoles, forestières ou naturelles, à charge pour

<sup>55</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014 en dehors de l'Île-de-France et des DOM.

<sup>56</sup> Circulaire n°2003-76 du 17 décembre 2003 relative aux terrains familiaux permettant l'installation des caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs.

<sup>57</sup> Martine Chanal et Marc Uhry, « Gens du voyage : le nécessaire renouvellement de l'intervention publique », *Hommes et migrations* n° 1227, septembre-octobre 2000.

les PLU de les prévoir, s'ils le souhaitent, ainsi que les conditions d'occupation exigées. On le voit, la contrainte est faible et les communes disposent d'une marge de manœuvre déterminante. Or, en 2012, l'Association nationale des Gens du voyage catholiques (ANGVC) avait mis en évidence que de nombreuses communes avaient inscrit une interdiction généralisée de l'installation durable des résidences mobiles sur leur territoire dans leurs documents d'urbanisme<sup>58</sup>.

Une partie de ce problème d'habitat pourrait trouver sa résolution dans l'abrogation complète de la loi du 3 janvier 1969 instituant un statut administratif dérogatoire pour les Gens du voyage<sup>59</sup> qui, malgré les promesses de François Hollande et de Manuel Valls, est toujours attendue. Après un report de la discussion sur la proposition de loi déposée par Dominique Raimbourg (que le Gouvernement n'a pas voulu porter lui-même) après les élections municipales et sénatoriales, toujours rien. Pourtant, il faudra bien que la France s'astreigne à évoluer sur ce point. Le Comité des droits de l'Homme de l'ONU l'y enjoint en la condamnant, le 28 mars 2014, sur le fondement du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ratifié par la France en 1981) : la condamnation pénale à une amende de 150 euros pour défaut de visa apposé sur un titre de circulation est jugée restrictive, non nécessaire et disproportionnée à la liberté de circulation<sup>60</sup>. Le 24 novembre 2014, Jacques Toubon, Défenseur des droits, appelle également les pouvoirs publics à l'abrogation de la loi du 3 janvier 1969 et à une réforme du statut des Gens du voyage applicable aux caravanes constituant l'habitat permanent de leurs occupants<sup>61</sup>.

### Des outils de pilotage renforcés en faveur des défavorisés

---

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

La dimension interministérielle de l'intervention publique en matière d'exclusion, tout d'abord, est essentielle si l'on veut atteindre la cohérence politique recherchée. C'est l'objet de la Délégation interministérielle à

---

<sup>58</sup> Habitat mobile permanent : les collectivités préfèrent ignorer les besoins, Communiqué de presse, ANGVC, 9 octobre 2014.

<sup>59</sup> Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 5 octobre 2012, déclare contraire à la Constitution les dispositions de la loi du 3 janvier 1969 relatives au carnet de circulation et imposant un délai de trois ans aux personnes sans domicile ni résidence fixe, après leur rattachement à une commune, pour s'inscrire sur les listes électorales. Le livret spécial de circulation et son visa régulier par l'autorité administrative sont cependant maintenus à l'heure actuelle, tout comme l'obligation d'être rattaché à une commune (dans le cadre d'un plafonnement à 3 % de la population municipale).

<sup>60</sup> Communication n°1960/2010.

<sup>61</sup> Décision du Défenseur des droits n°2014-152, 24 novembre 2014.

l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) qui vient d'être reconduite dans ses missions avec un nouveau délégué interministériel à sa tête.

Parce que l'observation constitue la base de toute intervention publique qui se veut efficace et adaptée aux besoins des personnes, une phase de construction des diagnostics à 360° a été menée sur quatre territoires pilotes en avril 2014 (le Doubs, la Loire, l'Oise et la Somme). La démarche était entamée en Loire-Atlantique, Sarthe, Mayenne, Vendée, Maine-et-Loire, Côte d'Or, Essonne, Gard, Bouches-du-Rhône, Gironde et Haute-Garonne, qui bénéficient d'une première version d'outils tels qu'un « kit méthodologique » et un « socle commun d'indicateurs »<sup>62</sup>. Mais le calendrier de mise en œuvre a été assoupli pour permettre aux acteurs de mieux appréhender les apports et les difficultés d'une démarche qui peine encore à trouver son sens. Il était alors question de répondre aux interrogations récurrentes soulevées par les acteurs de terrain sur la finalité et l'usage de ces diagnostics, leur actualisation dans le temps, les rôles respectifs des acteurs et les conditions d'une généralisation.

Les nouveaux Plans départementaux pour l'accès au logement et à l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) entreront progressivement en application à partir de 2015. Leur rénovation, sur la base des nouveaux diagnostics, représente un enjeu important pour les prochaines années. Couvrant dorénavant tout le champ des besoins en logement et — de manière complémentaire — en hébergement, il devra orienter le développement de l'offre existante et organiser celle des services d'accompagnement vers et dans le logement et la réalisation des diagnostics sociaux (notamment ceux préalables aux procédures d'expulsion locative ou de bidonvilles). Le champ des mesures opérationnelles qu'il doit définir s'élargit aux situations de précarité énergétique et aux bidonvilles. **Les nouveaux PDALHPD sont l'occasion de fournir un meilleur support à la réalisation du « logement d'abord » et de relancer une logique préventive auprès des personnes.** L'identification des collectivités chargées de les mettre en œuvre ainsi que l'association des personnes défavorisées à leur élaboration doivent également être perçues comme un moyen d'améliorer l'effectivité et l'efficacité de leurs projets.

De leur côté, **les Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO)** ont commencé à fusionner dans leurs volets « insertion » et « urgence » pour mieux adapter les solutions proposées aux personnes en difficulté d'accès et de maintien dans un logement, non sans que cette réorganisation ne cause quelque incompréhension par endroits sur le choix de l'opérateur, révélant parfois l'accent mis sur l'urgence plutôt que sur l'insertion, ou dans les territoires où une complémentarité s'était instaurée sans opérateur unique. Certains, comme dans le Rhône depuis 2012 ou à La Réunion depuis avril 2014, fonctionnent déjà de manière intégrée. Cette **plateforme unique départementale** d'orientation et de régulation du secteur **deviendra sans**

<sup>62</sup> La démarche de réalisation des diagnostics à 360° se poursuit, *Lettre* n°13, DIHAL, avril 2014.

**aucun doute un nouveau lieu de priorisation des situations, et la Fondation Abbé Pierre souhaite, à cette occasion, que la pratique soit fondamentalement améliorée et plus conforme au droit.**

Les SIAO doivent contribuer à la fluidité des parcours et à une meilleure orientation des personnes du fait d'une visibilité sur l'ensemble des places et logements disponibles, et ainsi à instaurer plus d'égalité entre les demandeurs. **Mais ils ne pourront attribuer plus de places que l'offre disponible** (fin octobre, le SIAO de Paris a enregistré 12 000 demandes différentes pour 2 300 attributions tous dispositifs confondus, logement et hébergement), ni changer les logiques d'attribution et de parcours contraints des personnes accueillies sans une offre suffisante de logements.

C'est donc aussi en dehors du cadre existant que les solutions doivent se penser : optimiser, réorganiser, gérer, réguler... la pénurie, n'apportera pas de meilleures réponses aux personnes et nous confine toujours plus au fond de l'impasse. Pourquoi continuer à penser la structure d'accueil comme temporaire, progressive, échelonnée... alors que c'est bien de temps, de stabilité, de suivi et de sécurité dont les personnes ont besoin ? Cette qualité d'accueil et d'accompagnement, le logement est le seul à l'offrir réellement, qu'il soit social, d'insertion, accompagné ou adapté, dès lors qu'il confère un lieu de vie privée et une sécurité d'occupation aux personnes et à leur famille<sup>63</sup>. Et c'est bien cet objectif que poursuit le droit au logement.

**La Fondation Abbé Pierre regrette que les réponses apportées aux personnes, qui non seulement sont insuffisantes en volume, ne soient pas aussi orientées vers des solutions durables.** À l'inverse, les couperets continuent de tomber d'un dispositif à l'autre, à commencer par la protection de l'enfance, période à l'issue de laquelle de jeunes majeurs sont confrontés « brutalement et précocement, à une forte exigence d'autonomisation à laquelle ils sont peu préparés »<sup>64</sup>, pouvant réduire à néant les efforts réalisés durant leur minorité. Un système qui peut donc, parfois, aussi produire du sans-abrisme par ses effets de seuils, d'éviction et ses ruptures de prises en charge. Fin 2013, seules 5 300 places avaient été créées en intermédiation locative alors que l'objectif était de 6 500 places supplémentaires, un résultat qui a résolu le Gouvernement à baisser le budget mobilisable pour produire cette offre de logement adaptée sans même se poser la question des difficultés rencontrées par les opérateurs. Le ministère annonce le lancement de deux nouveaux appels à projet début 2015, mais ne prévoit de reloger ainsi que 600 familles.

<sup>63</sup> Voir la typologie européenne de l'exclusion liée au logement, Ethos, Feantsa.

<sup>64</sup> Rapport d'information n° 655, Muguette Dini et Michelle Meunier, Sénat, juin 2014.

## L'INDÉTERMINATION DES TERRITOIRES FACE AUX BESOINS SOCIAUX

Dans son précédent rapport, la Fondation Abbé Pierre consacrait un chapitre à l'état de la mobilisation des collectivités locales contre le mal-logement. Elle constatait une implication encore inégale, surtout lorsqu'il s'agit de répondre aux besoins des plus fragiles. Les collectivités doivent faire face à une grande diversité des situations de mal-logement — que les politiques du logement ont du mal à appréhender malgré les réformes institutionnelles récentes —, alors que la dispersion des compétences, des dispositifs et des moyens spécifiques ne les aide pas à organiser une cohérence d'ensemble.

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

Malgré ces incertitudes, le chantier est incontournable et comporte des avancées notables. L'année 2014 aura été marquée par l'entrée en vigueur de plusieurs lois essentielles : la loi MAPTAM, la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine et la loi Alur. Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) — en cours de discussion au parlement — est censé constituer le troisième volet de la réforme des territoires, après la loi MAPTAM et le projet de loi relatif à la délimitation des régions. Tous ces textes marquent le renforcement continu du rôle des intercommunalités dans les politiques de l'habitat et de la ville, tout en faisant évoluer parallèlement celui des départements et des régions.

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

Si les problèmes d'habitat ne sont pas partout de même nature et de même intensité, rares sont les territoires — même peu tendus — qui n'y sont pas confrontés (vacance, rénovation et renouvellement du parc, loyers élevés...), en lien bien souvent avec leur développement démographique et leur situation économique et sociale : les rapports successifs sur « L'état du mal-logement

en France », ont à plusieurs reprises illustré cet état de fait. Le mal-logement ne s'arrête pas aux frontières des territoires marqués par une pénurie de logements. **La mesure de l'inconfort des logements et de l'effort financier excessif des ménages, par exemple, témoigne d'une existence beaucoup plus diffuse des problématiques de mal-logement.**

Ainsi, **la pression du marché dans l'agglomération parisienne et les grandes villes chères, notamment, favorise le développement de l'inconfort et du surpeuplement**, mais ce phénomène est également présent dans certaines communes rurales isolées ou périurbaines et des villes à bas prix. Ces territoires représentent 36 % des résidences principales du pays, mais accueillent 46 % des logements sans confort (près de 360 000). De même, les ménages sont soumis à un effort financier excessif dans les grandes villes chères, mais proportionnellement l'effort est moindre dans l'agglomération parisienne en raison de la sélection sociale opérée par le marché dans ce secteur. Par ailleurs, les grandes villes dont les prix sont considérés comme peu élevés (Saint-Etienne, Brest, Béthune, par exemple) regroupent 27 % des ménages supportant un effort financier excessif, sans tension du marché immobilier, mais en raison de revenus moins élevés<sup>65</sup>.

Depuis l'échelon national, les territoires restent pensés de manière très schématique et seule la prise effective de compétences et de responsabilités par les collectivités devrait permettre de sortir de cette simplification excessive, tout en éclairant mieux les contextes locaux.

Suite aux lois MAPTAM et Alur, plusieurs compétences sont mises à disposition des intercommunalités et devraient d'ores et déjà constituer **un cadre permettant de répondre à la diversité des situations et des besoins locaux**, à condition bien sûr que ceux-ci aient été identifiés au préalable et finement évalués.

L'élargissement des délégations de compétence peut permettre d'associer aux aides à la pierre la responsabilité du droit au logement, avec la gestion du contingent préfectoral, le pouvoir de réquisition de logements vacants et la gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement des personnes et familles sans domicile ou éprouvant des difficultés particulières.

Le Gouvernement avait proposé dans le projet de loi MAPTAM que les délégations de compétences sociales soient indissociables des aides à la pierre, mais le Parlement a préféré une délégation « à la carte ». À ce stade, la dimension indissociable subsiste cependant pour la Métropole du Grand Paris. La dimension sociale des compétences logement sera sans

<sup>65</sup> Voir notamment, « Disparités territoriales, diversité du mal logement », 18<sup>e</sup> rapport sur « L'État du mal logement en France », 2013.

doute également très présente dans la Métropole de Lyon qui, prenant les compétences du département, est déjà en train de se saisir de l'action sociale liée au logement : PDALHPD, FSL... Ainsi, Paris et Lyon seraient les premiers laboratoires officiels de l'organisation d'une intervention sur toute la chaîne des besoins en logement coordonnée par une même entité locale, et auraient ainsi l'opportunité de mettre en place un véritable dialogue entre plusieurs cultures institutionnelles et professionnelles.

Les compétences pouvant être déléguées couvrent aussi la signature des conventions avec l'Anah (avec ou sans travaux), qui permettent de réhabiliter les logements existants tout en produisant une offre abordable dans le parc privé. Les agréments pour la vente des logements sociaux y figurent également et le projet de loi pour la croissance et l'activité compte y ajouter les agréments pour la location-accession et le logement intermédiaire.

Parallèlement, **les EPCI vont jouer un rôle accru dans la régulation du logement social** : signature obligatoire de conventions d'utilité sociale des organismes Hlm ; rattachement des offices communaux ; possibilité de créer une conférence intercommunale du logement<sup>67</sup> sur les attributions de logements sociaux, les mutations dans le parc, les modalités de relogement des personnes prioritaires ; élaboration obligatoire d'un plan partenarial de gestion partagée des demandes de logement social et d'information des demandeurs. Le chemin de la mutualisation des réservations et des attributions de logements sociaux au niveau intercommunal semble ainsi clairement engagé. **Le rôle de chef de file des intercommunalités s'affirme aussi dans la politique de la Ville** (contrats de ville élaborés et conclus à l'échelle intercommunale).

Dans cette apparente convergence vers le niveau intercommunal, et la promesse de cohérence qui en résulte, il apparaît cependant que **le caractère optionnel de la prise de compétence par les agglomérations est aussi source de complexité**. Ainsi, en matière d'habitat indigne, l'objectif de mieux identifier les responsabilités en permettant l'unification des polices de l'habitat au niveau des intercommunalités, se transforme en véritable casse-tête à l'issue du débat parlementaire sur la loi Alur. Le transfert ou la délégation des compétences des maires ou préfets aux présidents d'EPCI en matière de péril et d'insalubrité s'opèrera sauf opposition de la part des maires ou renonciation de la part de l'EPCI. Dans ce cas, l'unification des pouvoirs de police pourra se faire à l'échelle des communes, le préfet pouvant alors déléguer ses compétences aux communes membres d'un EPCI et dotées d'un service communal d'hygiène et de santé (SCHS). Dans un contexte de crainte d'un désengagement de l'État et de transferts de compétence à géométrie variable, se pose alors la question de l'effectivité et de l'efficacité de l'intervention publique sur le terrain en matière d'habitat indigne.

<sup>67</sup> Co-présidée avec le préfet, et rassemblant maires, bailleurs sociaux, réservataires, associations de locataires, d'insertion et de défense des personnes en situations d'exclusion par le logement...



En plus des compétences strictes, **une palette d'outils se dégage au niveau de l'intercommunalité** : un réseau de plateformes territoriales de la rénovation énergétique à l'échelle d'un ou plusieurs EPCI, prévu dans le projet de loi de transition énergétique ; l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage, qui devraient être généralisés en tant que compétence obligatoire dans le cadre du projet de loi NOTRe ; une déclaration ou autorisation préalable de mise en location dans les zones représentant une proportion importante d'habitat dégradé, créée par la loi Alur ; des observatoires des loyers, qui peuvent être créés au niveau du bassin d'habitat.

**Les EPCI sont également de plus en plus chargés de la coordination des mesures définies par d'autres documents que le PLH**, comme par exemple les mesures du PDALHPD concernant le repérage et la résorption des logements indignes. Ceci venant s'ajouter aux diverses implications déjà possibles en matière sociale, comme leur association à l'élaboration et à la mise en œuvre des PDALHPD, la participation au financement des FSL et la création d'un FSL intercommunal lorsque l'EPCI délégataire des aides à la pierre le demande, et enfin la possibilité de créer des centres intercommunaux d'action sociale.

Le mouvement continu de décentralisation ainsi que les compétences et outils mis à disposition des intercommunalités, au niveau des bassins d'habitat lorsque celles-ci sont bien dimensionnées, devraient donc permettre aux collectivités de mieux adapter leur politique aux réalités vécues par les ménages dans leurs territoires. En 2014, les conditions d'une réorganisation cohérente des différents pivots de la politique du logement (urbain, foncier, production et entretien, social, environnement) ont évolué et peuvent, indéniablement, permettre d'adapter davantage l'action publique aux différents types de territoires, et donc à leurs spécificités.

La progression n'en reste pas moins dépendante d'une volonté politique qui, en outre, peut être bridée par la contrainte budgétaire. Dans ce contexte, la Fondation Abbé Pierre craint que les inégalités se renforcent encore entre les territoires, les uns consacrant une part de leurs maigres moyens à remédier à des situations particulièrement dramatiques, sans grande perspective de sortie, tandis que d'autres investiraient de manière conséquente dans leur développement économique et urbain, sans inclure suffisamment une population délaissée, qu'elle soit déjà présente ou attirée de territoires moins favorisés.

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

---

Si les collectivités et leurs groupements, confrontés aux besoins de leurs habitants, prennent des initiatives, développent des bonnes pratiques et font preuve de volonté et d'intelligence, ils sont aussi responsables du développement de réponses adaptées en tant que pouvoirs publics. Or,



le mouvement à l'œuvre de décentralisation « à petits pas » présente deux défauts majeurs, particulièrement préjudiciables aux plus modestes : il entretient **un flou inacceptable autour de responsabilités capitales pour aider les personnes en difficulté de logement** ; il provoque l'attentisme face à des mouvements constants d'allers-retours entre annonces et mesures réellement adoptées. Or, si la dispersion des compétences est un obstacle à la résolution de la crise du logement, l'incertitude et l'équivoque le sont tout autant.

Au-delà des lois MAPTAM et Alur qui donnent de nouveaux moyens d'agir aux intercommunalités, plusieurs annonces et réactions sont venues cette année brouiller le mouvement de décentralisation, les débats se cristallisant autour de points saillants.

Tout d'abord, les 50 milliards d'euros d'économies sur trois ans annoncés par le Gouvernement. « Notre indépendance financière passe aussi par des réformes de structures. La France est prête à des réformes et notamment celle du mille-feuille territorial », déclarait Manuel Valls le 8 avril 2014. Or, **lorsque le processus de décentralisation est guidé par une recherche de réduction des dépenses publiques, des craintes émergent**. La remise en cause de l'échelon des départements intervient ainsi dans un contexte d'économies très fortes demandées aux conseils départementaux. Dans l'attente, Manuel Valls a annoncé, le 6 novembre 2014 au 84<sup>e</sup> congrès de l'Association des départements de France (ADF), la reconduction du fonds de solidarité pour les départements et le relèvement des droits de mutation à titre onéreux dont ils sont bénéficiaires (fixés dorénavant à 4,5 %).

Par ailleurs, l'intervention de maires a une nouvelle fois empêché la généralisation du PLU intercommunal. À cet égard, la loi Alur concrétise finalement un compromis complexe, négocié après de longs débats au Parlement, en prévoyant que les communautés d'agglomération et les communautés de communes deviendront automatiquement compétentes en matière de PLU (au terme d'un délai de 3 ans à compter de la publication de la loi), mais que ce transfert pourra être bloqué lorsqu'au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population s'y opposent<sup>67</sup>. Une minorité de blocage facile à réunir, sur laquelle le Gouvernement semble avoir envisagé de revenir dans l'avant-projet de loi pour la croissance et l'activité, avant d'y renoncer suite aux vives réactions de l'Association des maires de France. Puis, les nouvelles équipes municipales, mises en place après **les élections, ont marqué pour certaines un désengagement important par rapport au logement social** : de nombreuses municipalités ont gelé des programmes entiers de logements, après avoir fait parfois ouvertement campagne contre les logements sociaux.

<sup>67</sup> Cette opposition devra se faire dans les trois mois précédant le terme du délai de trois ans, c'est-à-dire au premier trimestre 2017.

Certaines métropoles ont également manifesté de fortes réticences sur les dimensions plus sociales de la politique du logement et la réponse à apporter aux situations d'urgence, avec un débat qui s'est cristallisé autour de la compétence de l'hébergement des personnes sans domicile. La Fondation Abbé Pierre alerte sur le fait que les personnes en difficulté ne doivent pas faire les frais de ce débat. La responsabilité est avant tout publique, l'État et les collectivités doivent pouvoir s'expliquer sans que le service public de l'hébergement n'en soit affecté<sup>68</sup>.

Dans le débat actuel sur la décentralisation, l'année 2014 a aussi été marquée par les **interrogations sur le sort des conseils généraux**, dont la disparition était annoncée pour 2021 par Manuel Valls en avril, avant d'être relativisée. Le projet de loi NOTRe supprime la clause de compétence générale du département pour recentrer son action sur la solidarité territoriale et la solidarité sociale (prévention ou prise en charge des situations de fragilité, développement social, accueil des jeunes enfants et autonomie des personnes, accès aux droits et services des publics dont il a la charge...).

Le projet de loi incite fermement au transfert de ces attributions sociales du département aux métropoles, en allant plus loin que les dispositions adoptées dans la loi MAPTAM, qui prévoyait le transfert ou la délégation, par voie de convention, de sept groupes de compétences : l'attribution des aides du FSL, le service public départemental d'action sociale, le plan départemental d'insertion, l'aide aux jeunes en difficulté, les actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté, les personnes âgées, le tourisme. Le projet de la loi NOTRe prévoit une date butoir : à défaut de convention entre le département et la métropole à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2017 sur au moins trois compétences, leur totalité est transférée de plein droit à la métropole. Comme l'indique l'étude d'impact, « l'effet incitatif à la conclusion d'un accord entre le département et la métropole est renforcé, tout en laissant le choix entre les modalités de la délégation ou du transfert. En revanche, le statu quo est exclu. »

**L'annonce de la disparition des Conseils départementaux a relancé le débat sur leur rôle.** Pour certains, la recherche d'économies et de simplification passe par la suppression d'un échelon territorial. Pour d'autres, les départements pourraient au contraire être renforcés dans leur rôle de protection des populations les plus fragiles et de soutien aux communes, « les

<sup>68</sup> À cet égard, certains tribunaux administratifs, comme celui de Montpellier (n°1404746, 17 octobre 2014), semblent adopter une lecture plus commune des responsabilités publiques en enjoignant, suite aux intempéries du début du mois d'octobre, le préfet de prendre toute mesure pour assurer sans délai un logement décent à une femme et ses enfants, soit par ses propres services, soit par les soins d'une autre collectivité publique qui pourrait être, notamment, la ville de Montpellier. Cette interprétation des moyens mobilisables au sein des différentes administrations publiques rejoint l'esprit de l'article 115-1 du code de l'action sociale et des familles (ancien article 1<sup>er</sup> de la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions) qui prévoit que « L'État, les collectivités territoriales, les établissements publics dont les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, les organismes de sécurité sociale ainsi que les institutions sociales et médico-sociales poursuivent une politique destinée à connaître, à prévenir et à supprimer toutes les situations pouvant engendrer la pauvreté et les exclusions ».

intercommunalités n'ayant pas la force de tout porter et les départements étant en première ligne pour assurer le maillage des services publics concrétisant l'égal accès de tous aux services publics ». D'où une conception du « département appui » qui se dégage, en renfort d'agglomérations qui ne sont pas encore prêtes ou de communes qui ne sont pas suffisamment actives (par choix ou par nécessité). Pour d'autres encore, « le département pourrait être au périurbain ce que les futures métropoles seront aux villes »<sup>69</sup>.

Quant aux régions, si le projet de loi NOTRe supprime leur clause de compétence générale, il leur maintient une possibilité d'intervention pour l'accès au logement et l'amélioration de l'habitat. Le rôle des régions en matière d'habitat est ainsi conforté au-delà de ses compétences en matière d'aménagement du territoire<sup>70</sup>. Un schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire devrait assurer l'intégration dans les documents d'urbanisme des orientations stratégiques définies à l'échelle régionale, dans les domaines de l'aménagement du territoire et du logement notamment. Il devrait être doté d'une véritable portée normative à l'égard des documents d'urbanisme, qui doivent lui être compatibles. La réforme envisagée pourrait ainsi permettre, dans les régions où il existerait une volonté politique, de **lancer une véritable démarche de planification régionale dans le domaine de l'habitat**, fondée sur les besoins des territoires et les réponses à leur apporter, y compris en matière de production de logements, notamment sociaux. À la planification « descendante » telle qu'illustrée dans les années 2000 par le plan de cohésion sociale pourrait succéder à une planification mieux articulée aux besoins des territoires.

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

Si la politique territoriale du logement reste trop faible à bien des égards, c'est aussi le rôle de l'État qui doit être questionné du point de vue de sa présence territoriale, des moyens dont il se dote au niveau local pour impulser et contrôler l'intervention publique en faveur des plus modestes. **Sans homogénéité de l'architecture institutionnelle sur l'ensemble du territoire national, l'État conserve un rôle crucial**<sup>71</sup>, ne serait-ce que pour définir et faire respecter des obligations locales de résultats, sur le modèle de l'article 55 de la loi SRU ou de celle relative à l'habitat des Gens du voyage.

La décentralisation accrue de compétences vers les régions et les intercommunalités est nécessaire mais, sans garde-fous, elle porte en elle

<sup>69</sup> Éric Charmes et Arie Fitria, « Le département, futur représentant du périurbain ? », *Métropolitiques*, 15 septembre 2014.

<sup>70</sup> Dans ce cadre, la région définit des priorités en matière d'habitat (articles L. 301-4 et L. 301-5 du code de la construction et de l'habitation).

<sup>71</sup> « Le logement, à l'épreuve de la Métropole », Synthèse des journées « Prospective logement » les 3 et 4 juillet 2013 à Lyon, Fondation Abbé Pierre, février 2014.

le risque d'une aggravation des inégalités territoriales. C'est pourquoi les dispositifs de péréquation sont essentiels. Ceux-ci ont connu une progression encourageante aux cours des dernières années. La Dotation de solidarité urbaine (DSU) est ainsi passée de 949 millions d'euros en 2007 à 1 467 millions en 2014 puis 1 647 millions en 2015. La péréquation horizontale, entre collectivités, s'accroît elle aussi en 2015, de 230 millions d'euros, essentiellement grâce à la hausse du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), qui passe de 570 millions d'euros à 780 millions d'euros. Mais les montants en jeu, en pourcentage des budgets des collectivités locales — dont les recettes s'élèvent au total à plus de 220 milliards d'euros — restent encore trop modestes. De plus, cette hausse de la péréquation intervient à un moment où sont drastiquement réduites (à hauteur de 11 milliards d'euros sur trois ans, dont 3,67 milliards dès 2015) les dotations de l'État à toutes les collectivités, y compris les plus démunies, comme les 250 communes qui reçoivent la dotation de solidarité urbaine « cible », au point d'annuler pour la plupart d'entre elles les effets de la hausse de la péréquation.

Par ailleurs, une réforme de l'État a été annoncée lors du Conseil des ministres du 2 juillet 2014 et ses responsabilités aux différents échelons territoriaux vont entrer en phase de redéfinition. « L'État doit, aujourd'hui plus que jamais, protéger les citoyens les plus fragiles, garantir l'égalité des droits et des chances et assurer la sécurité et l'exercice des libertés. À l'échelon régional, l'État se concentrera sur son positionnement stratégique. À l'échelon départemental, il verra ses responsabilités régaliennes et opérationnelles confortées dans son rôle de proximité vis-à-vis de l'utilisateur et continuera de veiller à la cohésion sociale et territoriale en offrant un accès rapide à tous les services publics. Il s'adaptera à la nouvelle donne créée par l'émergence des métropoles et le renforcement des intercommunalités. »<sup>72</sup>

Thierry Mandon, nouveau secrétaire d'État à la réforme de l'État et à la simplification, doit passer en revue les missions des administrations centrales et déconcentrées afin d'identifier « celles qui relèvent des missions fondamentales de l'État et celles qui doivent être abandonnées ou exercées différemment ». Pour donner aux responsables locaux des services de l'État tous les moyens d'agir de manière adaptée et réactive, le mouvement de déconcentration sera relancé, à travers la révision de la Charte de la déconcentration de 1992. Toute forme de mutualisation entre services permettant des économies sera encouragée.

La Fondation Abbé Pierre souhaite lire dans ces déclarations un renforcement de la position stratégique de l'État et non une défausse à venir sur les collectivités des tâches qui lui incombent. Elle rappelle son souhait de **voir un État porteur d'objectifs de solidarité, et qui veille à ce que ceux-ci soient effectivement déclinés dans les territoires** en étant inscrits dans les documents

<sup>72</sup> Compte-rendu du Conseil des ministres du 2 juillet 2014.

programmatisés élaborés localement. Et un État qui soit garant de la bonne mise en œuvre des obligations de résultat, en donnant aux collectivités les moyens de les mettre en œuvre et en se préservant les moyens de le faire à leur place en cas de défaillance de leur part. La réforme annoncée de l'État est ainsi l'occasion de refonder sa position au plan national et local.

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

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

À la moitié de ce quinquennat, **l'année 2014 restera comme une année de bascule.** Alors que l'action du gouvernement, malgré ses insuffisances, s'était inscrite dans la ligne du Contrat social pour une nouvelle politique du logement de la Fondation Abbé Pierre, elle semble aujourd'hui s'appuyer sur une autre philosophie. La baisse alarmante des chiffres de la construction, repassant sous les 300 000 mises en chantier en 2014, a suffi à convaincre le Gouvernement que toute régulation du marché était contre-productive. **L'explication des mauvais chiffres de la construction, qui seraient dus à des contraintes politiques trop fortes, est pourtant très loin de la réalité.** Tout d'abord, la chute de la construction — antérieure à ce quinquennat — a pour cause première la crise économique et sociale, qui rogne le pouvoir d'achat et la visibilité à long terme des ménages, acteurs premiers de l'immobilier. Ensuite, la construction est à la peine car les prix de l'immobilier sont restés, malgré une légère baisse récente, à des niveaux historiquement très élevés. À cet égard, injecter de l'argent public pour attirer les investisseurs sans régulation ne sera pas suffisant. D'autres raisons plus conjoncturelles ont pu provoquer un certain attentisme cette année, comme les élections municipales mais aussi les revirements permanents et peu lisibles du gouvernement dans sa politique du logement et de réforme des collectivités. Enfin, en ce qui concerne le logement social, la baisse des aides à la pierre et l'arrivée de nouvelles équipes municipales parfois hostiles au logement social n'ont pas favorisé la construction HLM.

Outre le diagnostic, il ne faut pas non plus se tromper d'objectif. **Atteindre 500 000 constructions neuves par an est indispensable** pour répondre aux besoins des ménages des prochaines années et résorber la pénurie de logements actuels. **Mais ce n'est pas un but en soi,** qui se suffirait à lui-même sans considération de qualité, de prix et de localisation. La France n'a pas besoin de 500 000 nouveaux logements construits n'importe où, dans n'importe quelles conditions et à n'importe quel prix. Elle a besoin de 500 000 nouveaux logements

situés en particulier dans les zones tendues et partout où les besoins se font sentir, accessibles financièrement, dans le parc privé comme dans le parc social, en accession comme en location, petits et grands, pour répondre à la diversité des besoins... **Réitérer dans la précipitation, au nom de la relance du bâtiment, les errements** des avantages fiscaux sans contreparties sociales et des économies sur les plus modestes, la dérégulation des marchés et les incitations à la construction en zones détendues, comme le nouveau PTZ+, ou le report de l'application des normes de performances thermiques RT2012 dans les logements collectifs, aboutira peut-être à des — relatives — satisfactions quantitatives, mais ne produira pas du logement abordable en masse pour ceux qui en ont besoin.

**Les ménages défavorisés ont besoin à la fois d'une relance de la construction qui soit maîtrisée et d'une intervention forte des pouvoirs publics** pour répondre aux urgences. À cet égard, le bilan des politiques menées en leur direction cette année est mitigé et doit aussi être apprécié sujet par sujet, pour ne pas en rester à l'impression d'ensemble laissée par quelques débats emblématiques.

**Le processus en cours d'encadrement des loyers a été fragilisé**, mais poursuit sa mise en œuvre, dans un premier temps à Paris dans les mois qui viennent. Malgré les critiques essuyées, cette première mise en œuvre est déjà une victoire, modeste, mais qui en appelle d'autres à mesure que seront opérationnels les observatoires des loyers des autres agglomérations. Elle ne doit pas toutefois nous faire oublier que les niveaux des loyers resteront, sauf intervention supplémentaire, à des niveaux insoutenables dans les zones tendues. **Le parc social ne suffit plus** à compenser ces loyers et seuls 110 000 logements sociaux environ devraient être financés cette année, contre 117 000 l'an passé, loin des 150 000 espérés. Alors que les financements et les terrains publics devraient être mobilisés vers cet objectif, force est de constater que **la dynamique n'est pas là**. Les aides de l'État pour les logements sociaux classiques « PLUS » ont même été supprimées en 2015. Un choix incompréhensible de la part d'un gouvernement qui avait promis le « doublement des aides à la pierre ». Le programme de logements très sociaux — les « PLAI-adaptés » — traîne des pieds et la mobilisation du parc privé est toujours promise mais jamais amorcée.

Sur le plan de l'amélioration de l'habitat, **un nouveau programme de rénovation urbaine a été heureusement annoncé pour les dix prochaines années, avec des intentions plutôt louables, mais l'État n'y apporte aucun financement** et se contente de charger Action Logement d'y consacrer 5 milliards en dix ans, loin de l'effort financier du premier PNRU. Contre la précarité énergétique ensuite, le projet de loi relatif à la transition énergétique **comporte de premières avancées encourageantes vers un bouclier énergétique** et prévoit de donner la



priorité aux plus modestes dans les opérations de rénovation thermique. Mais les moyens humains et financiers de l'Anah notamment pour atteindre l'objectif ne semblent pas à la hauteur, ni même pour lutter contre l'habitat indigne plus généralement.

Dans le domaine de la gouvernance locale, les différentes lois votées, en cours de discussion ou à venir poursuivent la tendance vers une prise en charge des compétences logement par les intercommunalités. Malgré une certaine confusion législative et de nombreuses interrogations, **le nouveau cadre institutionnel devrait permettre aux intercommunalités qui le souhaitent de disposer d'outils d'intervention efficaces.** À condition bien sûr qu'elles s'en emparent et le fassent à bon escient, pour répondre aux besoins en logement des ménages modestes et défavorisés, ce qui n'est en rien garanti. Si l'échelon intercommunal nous semble le plus pertinent pour mener une politique du logement et de l'hébergement ambitieuse, celle-ci ne verra le jour que si elle est portée par des élus locaux volontaristes et poussée par des citoyens exigeants.

**Les quelques avancées de l'année sont la plupart du temps le résultat de démarches initiées en début de mandat, avant 2014.** C'est pourquoi la mise en œuvre des multiples dispositions de la loi Alur, d'application immédiate ou nécessitant des décrets d'application, est un impératif, pour que les chantiers ouverts se poursuivent malgré tout. Les déconvenues de 2014, qu'il s'agisse de la disparition de la Garantie universelle des loyers, de la tentation en cours de limiter l'effectivité de l'encadrement des loyers, des reculs sur la limitation des frais d'agence, de l'assouplissement du dispositif « Duflot » rebaptisé « Pinel », voire des menaces du projet de loi « pour la croissance et l'activité » sur les ventes à la découpe ou les rapports locatifs, doivent nous tenir en alerte. La Fondation Abbé Pierre restera vigilante. Mais la préservation laborieuse des avancées — parfois timides — de début de mandat ne sera pas suffisante.

Le nombre de ménages déclarés « prioritaires » au Droit au logement opposable en attente de relogement a dépassé les 55 000 sans que l'État, garant de ce droit, ne parvienne à y répondre. Malgré tous les engagements, les expulsions locatives sans relogement se poursuivent ainsi que les évacuations de bidonvilles et de terrains sans solution de sortie adaptée. Malgré les promesses, **la perspective d'un « Logement d'abord » et d'une sortie de la gestion au thermomètre du dispositif hivernal de mise à l'abri restent lettres mortes.** Le Gouvernement en est réduit, encore cet hiver, à ouvrir précipitamment des places d'hébergement d'urgence dans de mauvaises conditions qu'il sera amené à fermer au printemps, tandis que le 115 refuse jusqu'à une demande sur deux de simple mise à l'abri et que le décompte macabre des morts de la rue s'égrène de plus en plus, dans la stupeur en hiver et dans l'indifférence en été.

Remettre le cap politique sur les ambitions du début de quinquennat devrait s'accompagner d'une ouverture du débat sur les marges de manœuvre financières qui sont indispensables à leur mise en œuvre. Autant le Gouvernement n'hésite pas à débloquer des sommes importantes pour inciter à la construction de logements sans ciblage social, autant les dépenses sociales pour le logement sont elles soumises à des restrictions budgétaires. Or, pour financer des logements réellement sociaux, pour capter des logements privés, pour sortir les ménages modestes de la précarité énergétique en rénovant leur logement, pour prévenir les expulsions et offrir une garantie universelle contre les impayés, pour accompagner les grands précaires et pour tant d'autres actions qui ne sont pas menées faute de ressources, la question des moyens budgétaires est incontournable.

À l'heure où l'injonction aux économies sur les dépenses publiques se fait de plus en plus insistante, la Fondation Abbé Pierre plaide pour un examen plus objectif et attentif des fameux « 42 milliards » de dépenses publiques pour le logement, qui alimentent les débats depuis quelques mois au sujet de leur poids supposé excessif (voir chapitre 2). Or, certaines de ces dépenses n'ont qu'un rapport lointain avec le logement et visent plutôt à soutenir l'emploi dans le bâtiment ou à pallier les carences de la régulation des marchés et la précarisation de pans entiers de la société. De plus, elles suscitent des recettes fiscales bien supérieures à leurs poids, à hauteur de 60,5 milliards d'euros<sup>73</sup>. **Un investissement public volontariste et bien ciblé serait enfin une source d'économies à long terme** sur les coûts économiques et sociaux du mal-logement, qui sont encore bien mal mesurés.

À cet égard, **les conséquences de la baisse des dotations de l'État aux collectivités risquent de se faire sentir de plus en plus douloureusement**. Il est intolérable que les collectivités locales les plus démunies face aux problèmes de leurs administrés, dans les quartiers populaires des banlieues ou des centres-villes mais aussi dans certaines zones périurbaines ou rurales délaissées, ne voient pas leurs moyens renforcés, et que l'on se contente de moins les soumettre à la rigueur budgétaire que les autres *via* les mécanismes de péréquation. Sur le terrain, auprès des associations qu'elle soutient, la Fondation Abbé Pierre constate d'ores et déjà la fragilisation de dispositifs d'aide aux mal-logés, d'accompagnement aux droits, d'accueil des plus démunis, qui étaient déjà depuis plusieurs années soumis à une forte tension. **Espère-t-on vraiment faire mieux avec moins, alors que le nombre de sans-domicile a explosé entre 2001 et 2012, que tous les indicateurs sociaux sont au rouge et que les dispositifs d'accès au logement sont toujours plus engorgés ?**

<sup>73</sup> Évolution des prélèvements fiscaux relatifs au logement, Comptes du logement, 2012.

## 2014 : ambitions réduites et revirements inquiétants pour la politique du logement

Nous avons perdu trop de temps à revenir sur des avancées débattues parfois depuis des années. **Ces retours en arrière découragent les acteurs et rendent le cap gouvernemental totalement illisible.** L'avenir n'est pas écrit. L'année 2015 ne peut pas être à nouveau une année de remise en cause générale des quelques avancées des années précédentes, mais doit permettre leur application, leur renforcement et l'ouverture de nouveaux chantiers en repartant du cap fixé en 2012. **2015 ne peut pas être à nouveau une année blanche pour l'action publique, sous peine d'être une nouvelle année noire pour les ménages en difficulté de logement.** Car pour eux, pendant la remise en cause d'avancées législatives, la crise du logement continue.