



**Fondation
Abbé Pierre**
pour le logement
des défavorisés

L'état du **mal-logement** en France

18^e RAPPORT ANNUEL

2013

PRÉFACE

Notre 18^e rapport annuel a ceci de particulier qu'il est le premier à être publié après que François Hollande — alors candidat à l'élection présidentielle — a signé le 1^{er} février 2012, le Contrat social pour une nouvelle politique du logement que la Fondation Abbé Pierre avait conçu.

Cet engagement n'est pas anodin car de nombreuses personnes mal logées ou non logées et de nombreux acteurs du logement témoins de la signature de ce contrat attendent désormais que les actes soient mis en conformité avec les intentions.

Parce qu'il est temps que le monde politique dans son ensemble prenne toute la mesure de la crise du logement qui touche à des degrés divers 10 millions de personnes dans notre pays, et qu'il apporte rapidement des réponses aux souffrances qu'elle génère. Il y a également urgence, puisque les contours de cette crise sont en évolution permanente et qu'il est nécessaire d'agir vite pour éviter que les mesures à prendre ne se révèlent inefficaces, compte tenu du temps parfois long qui sépare la prise de décision des effets que l'on en attend. C'est ce que montre ce rapport 2013, où l'on comprend que les cellules familiales ont évolué plus rapidement que l'action publique menée dans le domaine du logement pour y répondre — mettant ainsi de nombreux ménages dans des situations de mal-logement ou de fragilité extrême. C'est ce que montre ce rapport 2013, où l'on comprend que le mal-logement est présent partout dans notre pays, même si ses formes et son intensité varient fortement selon les régions et leurs spécificités.

Cette édition fait également un premier état de l'application du Contrat social qui n'a — pour l'heure — pas été oublié, mais qui doit continuer à donner toute son ambition à la politique du logement. Une politique qui a aujourd'hui besoin d'un nouveau souffle et d'une détermination sans faille. La Fondation Abbé Pierre, au travers de cette analyse et tout au long de l'année, poursuit ainsi son rôle de veille et d'aiguillon des pouvoirs publics, à l'heure où les enjeux ne peuvent souffrir d'aucune faiblesse.

RAYMOND ETIENNE

Président de la Fondation Abbé Pierre

Ont participé à la préparation de ce Rapport :

Comité de pilotage et d'experts

Animation : Christophe Robert
Patrick Doutreligne,
René Ballain,
Yves Colin,
Josette Delpiano,
Noria Derdek,
Jean-Claude Driant,
Sylvie Guichard,
Anne-Claire Méjean-Vaucher,
Bruno Six,
Joaquim Soares,
Didier Vanoni.

Contributeurs externes

PACTE : René Ballain (avec la participation de Yolande Encinas, Emilie Fruchard, Bastien Montanvert de l'Observatoire de l'Hébergement et du Logement de l'Isère).

FORS-Recherche Sociale : Didier Vanoni (avec la participation de Juliette Baronnet, Sarah Fauchoux-Leroy, Pauline Kertudo, Anne Sauvayre et Julien Leplaideur).

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

Groupe de pilotage interne à la Fondation Abbé Pierre

Le Président, Raymond Etienne et les administrateurs de la Fondation Abbé Pierre.
Salariés et bénévoles : Michel Blanchard, Fathi Bouaroua, Pierre Bouisset, Roland Bourglan, Malika Chafi, Patrick Chassignet, Isabelle Daumares, Pascal Dujardin, Véronique Etienne, Julia Faure, François Fassy, Philippe Girier, Sylvie Guichard, Thierry Hergault, Christian Laidebeur, Stéphanie Lamarche-Palmier, Bertrand Lapostolet, Antoine Laurendeau, Sylvie Leroux, Geoffroy Malcor, Dominique Mallay, Guy Marion, Stéphane Martin, Patrick Meyer, Frédérique Mozer, Pascal Paoli, Delphine Picard, Michel Raynaud, Brigitte Riou, Elodie Rodriguez, Daniel Robequain, Marie Rothhahn, Maïté Salanne, Solange Schwartzmann, Florine Siganos, Véronique Stella, Marc Uhry, Dominique-Cécile Varnat, Jean-Marie Vieux.

Coordination textes et fabrication : Yves Colin.

Aide à la relecture : Sylvie Leroux, Pavlina Novotny, Lorraine Bruyand, Sylvie Ortolan, Delphine Picard, Mighelina Santonastaso.

Directeur scientifique de l'ouvrage : René Ballain.

Responsable de la rédaction : Christophe Robert.

Directeur de la publication : Patrick Doutreligne.

SOMMAIRE

PRÉFACE DU PRÉSIDENT.....3

Chapitre 1

La politique du logement face à la montée de la pauvreté et des précarités

1. Un contexte social préoccupant, des difficultés de logement toujours pressantes 13
2. De nouvelles orientations pour la politique du logement dans un contexte incertain 23
3. Poursuivre et accélérer la mise en œuvre du contrat social pour une nouvelle politique du logement 33

Chapitre 2

Le tableau de bord du mal-logement

1. Le « mal-logement », ses formes et ses manifestations 57
2. Le suivi des politiques du logement dans un contexte de crise du logement sans précédent 91

Chapitre 3

Les familles à l'épreuve du mal-logement

1. Quand la crise du logement fragilise les « familles » 129
2. Quand la transformation de la famille génère de nouvelles situations de mal-logement 135
3. Quand l'intervention publique doit s'adapter à la transformation de la famille 151

Chapitre 4

Disparités territoriales, diversité du mal-logement

L'approche territoriale du mal-logement : un défi pour les politiques du logement

1. Crise du logement et territoires 175
2. Les figures territoriales du mal-logement dans une France à plusieurs visages 187
3. Les obstacles au développement de politiques territoriales adaptées 203

La mise en œuvre du Contrat social pour une nouvelle politique du logement

Une première année de transition 221

Annexes

- Les chiffres du mal-logement 2013 239
- Glossaire 247
- Bibliographie 253

Chapitre 1

La politique du logement face à la montée de la pauvreté et des précarités

- CONTEXTE SOCIAL PRÉOCCUPANT,
DIFFICULTÉS DE LOGEMENT
TOUJOURS PRESSANTES
- NOUVELLES ORIENTATIONS POUR LA POLITIQUE DU
LOGEMENT DANS UN CONTEXTE INCERTAIN
- POURSUIVRE ET ACCÉLÉRER LA MISE EN ŒUVRE
DU CONTRAT SOCIAL
POUR UNE NOUVELLE POLITIQUE DU LOGEMENT

Les nouvelles sur le front du logement ne sont pas bonnes. L'accueil d'urgence ne parvient pas à répondre à une demande croissante. En novembre, selon la Fnars, le 115 a laissé sans réponse près de huit personnes sur dix (78 %) et, parmi celles qui ont obtenu une réponse, une sur deux se limite à un accueil pour une nuit¹. Les principes d'inconditionnalité et de continuité de l'hébergement, inscrits dans la loi, sont donc battus en brèche : le risque d'un retour à une seule approche humanitaire de l'urgence ressurgit. Malgré l'augmentation du nombre de places d'hébergement (6 000 en 2010, 15 000 en 2011, 19 000 en 2012), les capacités d'accueil restent insuffisantes. Les nuitées d'hôtel — utiles mais insatisfaisantes — coûtent trop cher à l'État et aux collectivités locales ou territoriales. Les pouvoirs publics en appellent à la solidarité des grandes institutions et envisagent de réquisitionner des logements pour dégager des capacités d'accueil supplémentaires.

Le secteur de l'hébergement d'insertion ne parvient pas toujours à assurer la sortie vers un logement des personnes accueillies. Et même si la construction de logements sociaux a augmenté (115 000 logements financés en 2011, en intégrant les PLS), les nuages s'accumulent et rendent l'avenir incertain. En effet, un tel objectif a pu être atteint grâce à l'engagement financier des organismes Hlm — sur leurs fonds propres — et des collectivités locales — en subventions —, qui ont ainsi compensé la baisse de l'apport de l'État, des Régions et des Départements. Mais il leur sera difficile d'aller au-delà et il n'est pas certain que le contexte favorable qui a permis ces résultats — taux relativement bas des prêts de la CDC et coûts de construction maîtrisés — se maintienne. En tout état de cause, une large partie de la production de logements sociaux n'est plus accessible aux ménages les plus modestes (seule une faible partie de la production présente des loyers bien couverts par les aides personnelles au logement). **Tous les segments de l'offre d'hébergement ou de logement social rencontrent des difficultés majeures pour répondre à la demande sociale.**

Cette demande est particulièrement fragilisée par les évolutions économiques et sociales : accentuation de la pauvreté, développement des situations de précarité sans qu'apparaissent des perspectives d'amélioration pour les personnes confrontées à ces difficultés. Au total, **les Français expriment une profonde inquiétude à propos du logement**. Un sondage, réalisé pour Nexity en septembre 2012, révèle ainsi que 83 % des personnes interrogées estiment qu'il est difficile de se loger, contre 78 % un an plus tôt, 41 % jugeant même qu'il est très difficile de se loger (33 % en 2011).

La situation est telle que le rapport consacré à l'hébergement et au logement pour la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion

¹ Fnars, « Baromètre 115, Hiver 2012/13 », enquête réalisée en novembre 2012 auprès des « 115 » de 37 départements.

sociale des 10 et 11 décembre derniers, appelait à « *un choc de solidarité en faveur des sans-abri et des mal-logés* »² en écho au choc de compétitivité prévu pour les entreprises du secteur marchand.

La politique du logement est ainsi confrontée à deux défis majeurs : d'un côté, répondre à l'urgence sociale et apporter des réponses à ceux qui sont confrontés à des difficultés majeures, de l'autre, s'engager dans une profonde réorientation pour être en capacité de répondre aux besoins sociaux dans leur diversité et de faire reculer le mal-logement³. C'est maintenant que la « Mobilisation générale pour le Logement » lancée par la Fondation Abbé Pierre doit se traduire dans les actes à travers des décisions politiques qui s'inspirent du « Contrat social pour une nouvelle politique du Logement ».

Ce Contrat social, signé par le Président de la République le 1^{er} février 2012 alors qu'il était en campagne électorale, constitue désormais pour la Fondation Abbé Pierre la grille d'analyse et d'évaluation des mesures adoptées (ou qui doivent l'être) par le nouveau Gouvernement. Sa mise en œuvre apparaît d'autant plus importante que la situation économique et sociale, loin de s'améliorer, a continué à se dégrader tout au long de l'année 2012.

Ce chapitre s'organise autour de trois parties :

- la première est consacrée à l'évolution de la situation sociale et des difficultés de logement,
- la seconde aux principales mesures adoptées en 2012,
- la troisième identifie quatre enjeux majeurs auxquels la politique du logement est particulièrement confrontée ; quatre enjeux en lien avec les orientations du Contrat social⁴ qui doivent être pris en compte pour répondre enfin aux besoins de la population.

² Rapport du groupe de travail consacré à la politique de l'hébergement et d'accès au logement, présidé par Alain Régnier et Christophe Robert.

³ Voir la présentation des différentes dimensions du mal-logement dans la première partie du chapitre 2.

⁴ Ces quatre orientations sont les suivantes :

- produire suffisamment de logements accessibles partout où les besoins existent,
- réguler les marchés et maîtriser le coût du logement,
- plus de justice sociale et de solidarité,
- construire une ville équitable et durable.

CONTEXTE SOCIAL PRÉOCCUPANT, DIFFICULTÉS DE LOGEMENT TOUJOURS PRESSANTES

Dans un contexte économique et social particulièrement dégradé, la situation se tend. La crise financière des années 2008-2009 — relayée par la crise des dettes souveraines — continue de produire des effets particulièrement inquiétants, notamment pour les personnes les plus modestes et les moins qualifiées qui sont les premières touchées par la montée du chômage et le développement de la précarité et de la pauvreté. Ce sont elles qui sont les plus exposées à une souffrance sociale, souvent invisible mais dévastatrice. Et c'est pour elles que les aides publiques et le régime de protection sociale indispensables deviennent pourtant de moins en moins efficaces, comme si les amortisseurs sociaux étaient désormais à plat.

Derrière des statistiques en berne, toujours plus de souffrances sociales

Un contexte socio-économique dégradé

Le mois de décembre 2012 représente le 19^e mois consécutif de hausse du chômage et **la France compte désormais 3,1 millions de chômeurs**, soit 10,8 % de plus que l'an passé. En comptant les DOM, Pôle emploi recense 4,9 millions de demandeurs d'emploi fin novembre 2012, un record absolu depuis la mise en place de statistiques comparables (dont 3,4 millions sont sans aucune activité). Parmi eux, les seniors et les jeunes figurent toujours parmi les premiers touchés par les hausses du chômage : le nombre d'inscrits de plus de 50 ans a augmenté de 17,5 % en un an. Quant au chômage de longue durée⁵, il touche désormais 1,9 million de personnes, soit un record absolu (+11,7 % en un an). Près d'un demi-million de personnes inscrites à Pôle emploi le sont depuis plus de 3 ans (+19,8 % en un an), ce qui signifie que le nombre de demandeurs d'emploi en fin de droits est de plus en plus élevé (586 500 n'ont plus que le RSA, soit une hausse de 14,3 % en un an).

À côté de cette progression du chômage, on enregistre **une inquiétante montée des emplois précaires** — ceux qui sont les moins protégés (12 % des salariés ont un contrat temporaire) — et une augmentation préoccupante du sous-emploi. 1,3 million d'actifs sont dans cette situation : ils ont un emploi, le plus souvent à temps partiel, mais souhaiteraient travailler plus.

⁵ Demandeurs inscrits depuis plus d'un an en incluant une activité réduite.

Il n'est donc pas étonnant de constater **une augmentation du nombre de travailleurs pauvres** : 1,9 million de personnes exercent un emploi mais disposent, après avoir comptabilisé les prestations sociales (primes pour l'emploi, allocations logement, etc.) ou intégré les revenus de leur conjoint, d'un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté. 3,7 millions de personnes vivent ainsi dans un ménage confronté à cette difficulté⁶.

Plus généralement, la France comptait 8,6 millions de personnes pauvres en 2010⁷, soit 14,1 % de la population (contre 8,2 millions en 2009, soit 444 000 personnes de plus). Dans son rapport 2012, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) pointe l'accroissement de la pauvreté. Une orientation à la hausse, depuis 2005, qui s'accompagne d'un creusement des inégalités entre les deux extrémités de l'échelle des revenus. Cette tendance touche davantage les familles monoparentales dont le taux de pauvreté atteint 30,9 % en 2009, mais aussi les jeunes chez qui la hausse de la pauvreté a été amplifiée par la crise économique. Le rapport souligne également **une « hausse lente et progressive » de la grande pauvreté**, qui est aujourd'hui **« difficilement enrayerée par notre système de protection sociale »**.

Toujours plus de renoncement et de souffrance sociale

Le développement de la précarité et de la pauvreté a pour effet de conduire les personnes qui se retrouvent dans cette situation à de multiples renoncements. Au premier rang desquels, le renoncement aux soins que pointe le dernier rapport de l'ONPES, mais aussi le dernier baromètre annuel de Médecins du Monde sur l'accès aux soins des plus démunis en France (octobre 2012). Celui-ci ne fait que confirmer la dégradation de l'état de santé des plus précaires, avec un nombre de consultations qui n'a jamais été aussi élevé dans les CASO (centres d'accueil, de soins et d'orientations) puisqu'il a dépassé le seuil des 40 000 consultations en 2011 (+ 5,2 % par rapport à 2010 et + 22 % depuis 2008) ; une part importante des patients accusant d'importants retards de soins.

Avec un budget contraint, de très nombreux ménages rognent sur toute dépense qui n'est pas « indispensable » et se livrent à une gymnastique budgétaire pour essayer de jongler avec leurs différents créanciers, jusqu'au jour où ils basculent dans le surendettement. Les commissions départementales de la Banque de France reçoivent, depuis le début 2011, un nombre croissant de demandes : près de 22 000 nouveaux dossiers en février soit 17 % de plus qu'en décembre. La dette moyenne a tendance à augmenter : 34 500 euros en 2010. Deux tiers des dossiers de surendettement concernent des personnes seules⁸.

Une étude qualitative lancée par l'ONPES, visant à recueillir les opinions et les représentations des acteurs locaux dans trois zones « contrastées » (Montbéliard, Grenoble, Périgueux), a notamment fait ressortir **« un sentiment de déve-**

⁶ Enquête Emploi, Insee, 2011.

⁷ Sont considérées comme pauvres, les personnes dont le niveau de vie est inférieur à 60 % du revenu médian, soit 964 € par mois.

⁸ Enquête Banque de France sur le surendettement en 2010.

loppement de la précarité » et montré que « la crise amoindrit les capacités de résistance des plus exclus ».

La dégradation de la situation économique et sociale touche l'ensemble du territoire national. Une étude réalisée par l'Association des petites villes de France (APVF) montre ainsi que 9 maires sur 10 ont maintenu, voire augmenté, leur volume d'aides en 2012⁹. Le dernier baromètre de l'Unccas, intitulé « *Les CCAS au pied du mur* », enregistre une hausse des demandes d'aide pour la quatrième année consécutive avec une tendance « *plus fortement exprimée en milieu rural* », où 68 % des structures ont perçu cette croissance, contre 62 % dans les territoires semi-ruraux ou urbains. En tête, les demandes d'aides financières (pour 50 % des CCAS) et les demandes d'aides alimentaires. Ce qui apparaît également avec la demande d'aide adressée aux Restos du Cœur qui font état, fin décembre 2012, d'une hausse de 12 %, un mois après l'ouverture de leur campagne d'hiver.

Le baromètre 2012 de l'Unccas « *confirme la croissance préoccupante des difficultés de paiement des services municipaux par les ménages* » (cantine, accueils de loisirs ou périscolaire...). Les familles monoparentales restent en tête des publics perçus en hausse dans les sollicitations aux CCAS avec une évolution préoccupante de la précarité des personnes âgées. Les CCAS ont de plus en plus de mal à faire face à l'augmentation de ces demandes : 44 % « *seulement* » d'entre eux déclarent que les montants alloués individuellement ont augmenté (contre 49 % en 2011 et 47 % en 2010), ce qui « *semble témoigner d'un certain épuisement de la capacité des CCAS à suivre le rythme de croissance des besoins* », comme le soulignait déjà le baromètre 2011. Le président de l'Unccas a averti que les élus locaux et leurs CCAS ne pourront continuer à maintenir le lien social sur leur territoire « *que si des politiques nationales de prévention, d'accès aux droits et d'équité territoriale sont mises en œuvre au plus vite* ».

LE CRI D'ALARME DES MAIRES DES PETITES VILLES

En première ligne face à la crise, les maires interrogés par Le Monde à l'occasion des 15^e Assises des petites villes de France, racontent tous la même difficulté à faire face aux tensions sociales : chômage, risque de perte de logement, surendettement, implosion de la cellule familiale, déclassement...

Les problèmes de logement

Pour les élus, les tensions liées au logement sont la seconde source d'alerte, après l'emploi. À Harfleur, on enregistre depuis 2007 une hausse de 30 % des impayés dans le parc social de la ville. Loïc Hervé, élu à Marnaz, souligne, pour sa part, que « *le turnover au sein du parc de logements aidés de la ville est quasi nul. Personne ne souhaite se déplacer vers le marché privé* ».

L'élu observe parallèlement une raréfaction des demandes de permis de construire sur sa commune. « *Les gens ont peur de s'embarquer sur un projet de 300 000 euros et de se*

⁹ Étude réalisée auprès de 200 maires de communes de 2 500 à 5 000 habitants.

mettre sur le dos un prêt de vingt-cinq ans. » Une inquiétude qui nourrit à son tour la baisse de l'emploi local dans le secteur du bâtiment.

À Gruissan, station balnéaire de l'Aude, ce sont les anciens qui frappent à la porte du maire pour un logement social. « *Beaucoup de jeunes retraités en provenance de la région parisienne ou de l'est de la France viennent s'installer chez nous* », note Louis Labatut, premier adjoint au maire. « *Mais pour beaucoup, leur retraite est insuffisante pour se maintenir dans une location dans le privé et ils demandent à leur tour un logement social...* ».

À l'inverse, les listes d'attente pour un logement social sont un lointain souvenir à Saint-Jean-de-Maurienne. Dans cette vallée de Savoie où plusieurs sites industriels ont été durement touchés par la crise « *le foyer de jeunes travailleurs est à moitié vide* » témoigne Pierre-Marie Charvoz, le maire divers droite. « *Ici, lorsqu'il n'y a pas de travail, les gens partent* ».

Le difficile paiement des cantines scolaires

« *Nous relevons une hausse des impayés dans les cantines scolaires, régulièrement précédées d'une perte d'emploi* », signale Jean-Michel Morer, maire socialiste de Trilport (Seine-et-Marne).

« *Les familles les plus défavorisées ne retirent leurs enfants qu'en ultime recours. Pour beaucoup, la cantine offre le seul repas équilibré de leurs enfants* », souligne Jean-Michel Morer.

Le maire d'Harfleur fait le même constat : les familles les plus précaires, à qui l'on demande environ 50 centimes d'euros par repas, conservent la cantine pour leurs enfants.

D'autres parents n'ont pas le choix. « *Pour les familles gagnant le smic qui paient 2,50 euros pour un repas revenant à 8 euros à la commune, la cantine représente une véritable charge dès lors qu'il y a plusieurs enfants dans le foyer* », témoigne-t-il. Travailler, même à plein temps, n'est plus toujours suffisant pour répondre aux besoins primaires d'une famille.

Article du Monde, 15 septembre 2012, « Le cri d'alarme des maires face à la crise sociale ».

Des manifestations inquiétantes sur le front du logement

L'année 2012 a été difficile. L'hébergement d'urgence est sous pression et ne parvient pas à sortir d'une gestion saisonnière indexée sur la température. La file d'attente pour accéder au logement social est toujours impressionnante et la situation des locataires se dégrade, mettant un certain nombre d'entre eux en réelles difficultés (une période d'impayés pouvant déboucher sur une expulsion). Les conditions de vie des personnes en quête d'un accueil comme celle des locataires les plus modestes apparaissent particulièrement difficiles et manifestent une aggravation inquiétante de la situation.

La saturation des dispositifs d'hébergement et la difficulté à répondre à l'urgence sociale

Dans un contexte de paupérisation croissante des ménages, l'année 2012 a été marquée par une aggravation des situations d'exclusion et de grande précarité. Alors qu'un rapport parlementaire de janvier 2012 sur la politique d'héberge-

ment d'urgence¹⁰ estime que 150 000 personnes sont sans domicile dans notre pays, les alertes se sont multipliées tout au long de l'année pour dénoncer une situation qui ne cesse de se tendre.

Concernant l'urgence sociale, les demandes d'hébergement reçues au 115¹¹ ont enregistré une hausse de 37 % en novembre 2012 (par rapport à novembre 2011), cette hausse atteignant 52 % chez les jeunes de 18 à 24 ans et 60 % chez les familles avec enfants qui sont désormais majoritaires pour l'ensemble des appels. Faute de places disponibles, plus de 3 personnes sur 4 qui appellent le 115 n'obtiennent pas aujourd'hui de prise en charge. Autre signe de l'amplification des difficultés, l'explosion des appels au 115 n'est pas uniquement le fait de quelques secteurs « historiquement très tendus » (comme l'Île-de-France, la région Rhône-Alpes ou le Val d'Oise), mais se retrouve également dans des territoires qui étaient jusqu'à présent épargnés, y compris dans les zones rurales : le baromètre hivernal du 115 enregistre ainsi une hausse spectaculaire des demandes d'hébergement dans le Morbihan et la Nièvre (où elles ont été multipliées par 3) et dans des départements comme la Dordogne, le Doubs, le Jura ou la Guadeloupe (où elles ont doublé en un an). Ces données inquiétantes ne reflètent d'ailleurs pas toute l'étendue des difficultés dans la mesure où, par découragement, de nombreuses personnes n'appellent plus le 115. En tout état de cause, ces chiffres montrent que le principe fondamental de l'accueil inconditionnel n'est toujours pas effectif en 2012.

Alors que les capacités d'accueil et d'hébergement restent notoirement insuffisantes et inadaptées à l'évolution des publics (notamment des familles avec enfants) ce sont, chaque hiver, les mêmes « solutions » d'accueil qui sont « bricolées » en urgence dans le cadre des plans hivernaux. Et la logique d'une gestion saisonnière de l'hébergement a été reproduite en 2012, avec le retour des lits picots dans les casernes, gendarmeries, locaux hospitaliers, gymnases, hôtels qui ne respectent pas les normes d'accueil. Autant de solutions précaires et inadaptées refermées chaque année dès que les températures remontent, conduisant à la remise à la rue de dizaines de milliers de personnes (en dépit du principe de continuité de la prise en charge). Dans une enquête publiée en mai 2012¹², le Collectif des associations unies a révélé l'extrême précarité à laquelle sont confrontées les personnes accueillies dans le dispositif d'accueil hivernal : parmi ces « 19 000 invisibles¹³ », 40 % sont sans couverture médicale ou sans suivi social, près de 65 % n'ont aucun revenu, 45 % n'avaient engagé aucune démarche d'accès à l'hébergement ou au logement avant l'enquête par manque d'information et d'accompagnement.

¹⁰ Rapport d'information n°4221 sur l'évaluation de la politique de l'hébergement d'urgence, Danièle Hoffman-Rispal et Arnaud Richard, Assemblée Nationale, janvier 2012.

¹¹ FNARS, « Premier baromètre hivernal du 115 pour 2012-2013 », auprès des 115 de 37 départements, décembre 2012.

¹² Enquête menée auprès de 200 associations contactées sur l'ensemble du territoire national pour aller à la rencontre des personnes mises passagèrement à l'abri, afin de mieux comprendre leurs besoins (plus de 500 questionnaires ont été administrés) et les aider à faire valoir leurs droits (près de 250 recours ont été déposés dans le cadre du Droit au logement opposable).

¹³ En référence aux 19 000 places ouvertes temporairement à l'hiver 2011-2012.

2012 : LES « BOUTIQUES SOLIDARITÉ » FACE À L'ACCENTUATION DES SITUATIONS DE PRÉCARITÉ

Structures d'accueil de jour pour les personnes à la rue, isolées ou en situation de grande précarité, les Boutiques Solidarité de la Fondation Abbé Pierre ont constaté en 2012 une augmentation significative des besoins d'aide : recrudescence des femmes seules avec enfants, accentuation (et rajeunissement) du phénomène des jeunes à la rue, sans ressources et en rupture familiale, montée des publics en souffrance psychique, des sortants d'hôpitaux ou de prisons qui se retrouvent sans solution, des migrants, des déboutés du droit d'asile qui sont les premières victimes de l'engorgement des centres d'hébergement... Alors que les accueils de jour sont l'occasion d'un premier contact avec ces personnes en grande précarité (aides alimentaires et vestimentaires, accès à l'hygiène et aux soins, accès aux droits, domiciliation, lien social et de proximité, etc.), les Boutiques Solidarité de la Fondation Abbé Pierre font le constat amer de réponses institutionnelles toujours très insuffisantes et/ou inadaptées.

L'aggravation des situations de détresse sociale et de précarité a eu des répercussions au sein de nombreux accueils de jour. À Metz, par exemple, la Boutique Solidarité a dû faire face à un afflux conséquent de demandes l'été dernier, suite à l'installation de plus de 300 personnes (dont la moitié d'enfants) dans un campement de fortune aux conditions indignes. L'accroissement des demandes d'aide adressées à la Boutique Solidarité a conduit à l'engorgement des services et engendré un sentiment d'impuissance parmi les accueillants, notamment à l'égard des demandeurs d'asile qui relèvent d'une procédure spécifique. Même sentiment à Grenoble chez les professionnels de l'association Point d'Eau, qui se disent « proches de l'explosion ». Ou encore en Essonne, où l'association SNL (Solidarités nouvelles pour le Logement) déplore des prises en charge réduites et une réponse « en-deçà des exigences éthiques » : « *Les demandes augmentent, mais les moyens diminuent considérablement. Dans ce contexte, nous essayons comme nous le pouvons de colmater les brèches !* ».

Dans le contexte actuel, nombre de structures d'accueil et d'hébergement, engorgées, ne parviennent plus à répondre à toutes les situations de détresse et à assurer la continuité et la qualité du fonctionnement de leurs services. D'un côté, le Code de l'action sociale et des familles impose un accueil inconditionnel des personnes sans abri et, de l'autre, la saturation des centres d'accueil contraints de laisser des personnes à la rue sans leur offrir de solution. Au cours de l'année 2012, des professionnels de l'urgence sociale désarmés ont décidé d'exercer leur droit de retrait dans de nombreux territoires (la Somme, Toulouse...), d'autres ont décidé de démissionner. En Seine-St-Denis, les cadres des services sociaux du Conseil général évoquent, dans une lettre ouverte au Premier ministre¹⁴, la « *chronique annoncée d'un gâchis humain et social inévitable* » : « *Comment aider, continuer à travailler avec des familles sur un projet de vie lorsqu'elles changent d'hôtel tous les jours ? On se demande à quoi on sert pour ce public, avec la sensation de faire du bricolage* »¹⁵.

¹⁴ Lettre ouverte des cadres du service social du Conseil général de Seine-St-Denis datée du 29 octobre 2012 et adressée à J.-M. Ayrault, C. Duflot et M. Touraine.

¹⁵ « Le cri d'alerte des cadres du service social départemental à l'adresse du gouvernement », ASH, 6 novembre 2012.

À quelques jours de la conférence de lutte contre la pauvreté organisée par le Gouvernement en décembre 2012, le Collectif des associations unies et les professionnels de l'urgence sociale avaient décidé d'unir leurs voix dans une mobilisation nationale¹⁶ pour dénoncer les carences de la solidarité nationale et des dispositifs de protection, interpellant un État qui « *ne se donne pas les moyens d'assurer sa mission de protection des plus vulnérables* ».

La situation est d'autant plus préoccupante que des ménages de plus en plus nombreux sont aujourd'hui fragilisés dans leur logement (sous l'effet conjugué d'une précarisation des ressources et de la flambée des coûts du logement) et vivent sous la menace d'une expulsion voire, dans les cas les plus graves, d'une mise à la rue.

La difficile situation des locataires

La fragilisation de la situation des locataires s'exprime notamment à travers la montée des impayés de loyer et la progression du contentieux locatif aboutissant à l'expulsion. **Les loyers qui ont continué à croître en 2011** y participent évidemment. Cette hausse, qui s'est accélérée¹⁷, se vérifie pour la relocation avec une progression de 8,6 % en un an dans la capitale contre 8,3 % en 2010, et de 5,5 % en proche banlieue contre 4,2 % en 2010. En province, la hausse est de 2,3 % contre 1,9 % en 2010. À la fin du mois de novembre 2012, selon Clameur, les loyers de marché mesurés lors d'une relocation ou d'une location nouvelle se situent « *sur un rythme annuel de progression de 2,4 % sur un an, depuis le début de l'année 2012* », alors que la hausse des prix à la consommation s'est maintenue à 1,9 % pendant la même période. Cette évolution est évidemment très inégale selon les territoires et plus marquée dans les territoires attractifs : la hausse est ainsi de 4,9 % en Ile-de-France, de 3,6 % en Aquitaine et de 2,5 % en Paca. Entre les régions les plus chères et les moins chères, l'écart de loyer est de 1 à 2 : 18,9 €/m² en Ile-de-France (mais 24,4 €/m² à Paris), 8,7 €/m² en Franche-Comté et dans le Limousin. Cette hausse du prix du logement contribue à augmenter la part du logement dans le budget des ménages et elle est particulièrement lourde pour les locataires du parc privé¹⁸. Comme elle contribue à la plus grande exposition des ménages modestes au surpeuplement¹⁹. Sans que les aides au logement ne parviennent à compenser la dégradation de la situation des locataires.

Le nombre de bénéficiaires d'une aide au logement a augmenté de 1,5 % en 2011 pour atteindre 6,1 millions de ménages en décembre 2011 — correspondant à environ 12,5 millions de personnes — soit son niveau le plus élevé

¹⁶ Mobilisation organisée le 5 décembre 2012 par le Collectif des associations unies et la CNAPUS (Coordination nationale des professionnels de l'urgence sociale).

¹⁷ « Rapport sur la situation du logement en France - Données sur l'évolution des loyers en 2011 des locaux à usage d'habitation », Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), METL, septembre 2012.

¹⁸ « La part du logement dans le budget des ménages en 2010 - Alourdissement pour les locataires du parc privé », *Insee Première*, n° 1395, mars 2012.

¹⁹ « Conditions de logement de 2005 à 2010 - Légère amélioration, moins marquée pour les ménages modestes », *Insee Première*, n° 1396, mars 2012.

depuis la création des aides personnelles au logement. Ce sont ainsi 16 milliards d'euros qui ont été distribués. Cette augmentation s'explique « *en partie par le contexte économique et notamment par la progression importante du nombre de chômeurs*²⁰ ». Mais malgré cette augmentation, les aides personnelles au logement ont perdu une partie de leur efficacité (le revenu d'exclusion des aides au logement est voisin du Smic pour une personne seule et de deux Smic pour un couple avec deux enfants).

Dans un rapport publié en juillet 2012 consacré aux aides au logement, l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) a relevé que l'efficacité sociale de ces aides s'est détériorée « *au cours de la dernière décennie, qui a vu les taux d'effort des bénéficiaires augmenter, certains ménages supportant aujourd'hui, malgré le bénéfice de l'aide, des taux d'effort prohibitifs et des restes à vivre particulièrement faibles* ». Ce constat s'applique aux locataires du parc privé mais aussi à ceux du secteur Hlm. En cause, « *la sous actualisation des aides au logement [qui] a conduit à leur déconnexion progressive d'avec la réalité des marchés du logement* ». L'Igas insiste aussi sur l'instabilité et l'imprévisibilité du montant des prestations surtout pour les locataires dont les ressources sont précaires. Sachant qu'elles ne permettent pas toujours de prévenir les impayés, quand elles ne contribuent pas à les générer.

Il n'est donc pas surprenant d'enregistrer **une progression des impayés. Tous les indicateurs disponibles soulignent une inquiétante dégradation de la situation**. En 2012, selon un récent bilan effectué par l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (Unccas), les difficultés quotidiennes liées au paiement du loyer ou des factures d'énergie sont devenues le premier élément déclencheur des nouvelles demandes d'aides adressées aux centres communaux d'action sociale (CCAS). Même constat du côté du Secours Catholique qui signale dans son dernier rapport que 60 % des 1 422 000 personnes accueillies en 2011 étaient confrontées à des impayés qui concernaient le loyer et l'énergie dans 40 % des cas. Pas étonnant, quand on constate que 94 % de ces personnes vivaient sous le seuil de pauvreté. Les Fonds de solidarité pour le logement (FSL) sont désormais davantage sollicités pour des aides au maintien dans le logement que pour des aides à l'accès, notamment pour faire face aux dépenses d'énergie. Enfin, selon les données fournies par le Médiateur national de l'énergie, 19 % des dossiers traités en 2012 concernent des consommateurs en difficulté de paiement (en hausse de 4 points en un an) et 42 % affirment avoir restreint leur chauffage au cours de l'hiver 2011/2012 pour limiter leurs factures.

Les effets de la crise se font aussi sentir dans le secteur Hlm. Si le taux d'impayés est relativement stable (autour de 6 % au niveau national), le nombre de personnes en procédure de rétablissement personnel a en revanche bondi, passant de 28 000 à 48 000 personnes entre 2009 et 2011. Cette procédure qui a pour conséquence d'effacer les créances du débiteur, pèse sur les finances

²⁰ L'Essentiel, n°122, mai 2012, Direction des statistiques, des études et de la recherche, Caisse nationale des allocations familiales.

des organismes Hlm. « *Il y a deux ans, le montant des abandons de dette représentait une perte de 50 millions d'euros ; aujourd'hui elle est de 100 millions d'euros²¹* ».

Il n'est donc pas étonnant de constater de nouveaux records atteints en matière d'expulsions (avec plus de 113 000 décisions de justice prononçant l'expulsion en 2011). Un phénomène extrêmement inquiétant, qui s'accompagne d'un net durcissement dans le traitement des situations puisque les procédures d'expulsion sont aujourd'hui mises en œuvre de manière plus systématique (12 759 expulsions ont été réalisées avec le concours de la force publique en 2011).

²¹ Selon Patrick Kamoun, conseiller à l'USH, cité par le journal *Le Monde* du 14 novembre 2012.

DE NOUVELLES ORIENTATIONS POUR LA POLITIQUE DU LOGEMENT DANS UN CONTEXTE INCERTAIN

L'année 2012 a incontestablement été marquée par les élections présidentielle puis législatives qui ont conduit à un changement de majorité politique. Lors de la présentation de son précédent rapport, en février 2012, la Fondation Abbé Pierre a proposé aux candidats à l'élection présidentielle de signer un « Contrat social pour une nouvelle politique du logement ». Elle entendait ainsi faire du logement un des thèmes majeurs de la campagne électorale et, au-delà, une priorité pour l'action publique. Force est de constater que le logement — malgré l'enjeu qu'il représente pour les Français — n'a pas eu toute la place qu'il mérite dans cette campagne électorale marquée par une crise économique majeure.

En matière de logement, les principales propositions de François Hollande — qui a signé le Contrat social le 1^{er} février 2012 —, portaient sur l'encadrement des loyers, le développement de la construction et notamment de logements sociaux, le renforcement des obligations et des pénalités de la loi SRU, le lancement d'une nouvelle génération d'opérations de renouvellement urbain et d'un vaste plan de rénovation thermique des logements²².

Mais d'autres dispositions avaient déjà été prises dans les premiers mois de l'année 2012, qui marquaient la fin du quinquennat de Nicolas Sarkozy. C'est ainsi que les avantages du dispositif « Scellier », fortement critiqué par la Fondation Abbé Pierre dès sa mise en place, ont été considérablement réduits ces deux dernières années et que sa suppression a été annoncée pour 2013. Le coût de la mesure était en effet exorbitant pour les finances publiques et en forte croissance (750 millions d'euros en 2011, 1,125 milliard en 2012) et les plans de rigueur du gouvernement Fillon en ont eu raison (bien plus que la critique sur l'absence de dimension sociale du dispositif).

La remise en question de dispositifs fiscaux non ciblés et très coûteux (« Scellier », Prêt à taux zéro plus) — qui ont été fortement rabotés dans les derniers mois du mandat présidentiel précédent — a contribué à la baisse de la construction constatée en 2012. De fait, la baisse des ventes aux investisseurs a été significative puisque celles-ci, qui représentaient 59 000 ventes en « Scellier » en 2011, n'en représentent plus que 30 000 en 2012.

Dernière mesure significative du précédent quinquennat : la loi du 20 mars 2012, qui introduisait une majoration des droits à construire pouvant atteindre 30 %, était quant à elle censée lever le blocage foncier et permettre le déve-

²² Ces mesures sont inscrites dans les propositions 22, 23, 27 et 43 du programme de François Hollande.

loppement de la construction. Un dispositif de même nature permettant déjà une majoration de 20 % existait depuis la loi de Mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion de 2009, mais peu de communes l'avaient utilisé (une trentaine de communes seulement pour 71 départements sondés). Dès sa création, la mesure a fait l'objet de critiques portant notamment sur le risque de renchérissement du foncier qu'elle pouvait susciter. Elle a depuis été supprimée.

Un an après le changement de majorité politique, un certain nombre de dispositions ont été adoptées, des perspectives ont été tracées, dont il s'agit de rendre compte. Ce changement politique n'a évidemment pas modifié un contexte socio-économique difficile. La situation sociale ne connaît aucune embellie, bien au contraire, les difficultés d'accès au logement sont toujours très prégnantes et les fractures territoriales à l'échelle de la ville ou du territoire national continuent de se creuser. Certes, on ne peut attendre des résultats significatifs après six mois d'action gouvernementale. Mais on peut toutefois apprécier si elle s'engage dans la bonne direction, si elle prend la mesure des enjeux auxquels la société française est confrontée en matière de logement et si la perspective qu'elle dessine est de nature à faire reculer le mal-logement et à mieux répondre aux besoins sociaux en matière de logement.

APERÇU DES PRINCIPALES ANNONCES ET MESURES ADOPTÉES EN 2012 DEPUIS LA FORMATION DU NOUVEAU GOUVERNEMENT

MAI

Désignation d'un ministre de plein exercice en charge de « l'Égalité des territoires et du Logement ». Une nomination que la Fondation Abbé Pierre a saluée au regard des larges attributions qui lui ont été accordées puisqu'elles regroupent opportunément le logement, l'urbanisme, la politique d'aménagement du territoire et les politiques urbaines — avec le ministre délégué en charge de la Ville — sans oublier l'hébergement.

Annonce de la prolongation du dispositif hivernal d'hébergement d'urgence au 31 mai, mais une grande partie des places ouvertes dans le cadre du dispositif étaient déjà fermées et, au final, trois centres seulement seront effectivement pérennisés.

JUILLET

2/07 : Discours de politique générale du Premier ministre qui reprend et décline les propositions de la campagne de François Hollande en matière de logement.

20/07 : Décret relatif à « l'évolution de certains loyers » qui concerne l'encadrement des loyers à la relocation et lors du renouvellement des baux prenant application le 1^{er} août 2012, pour un an.

AOÛT

26/08 : Circulaire interministérielle relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites.

SEPTEMBRE

20/09 : Annonce de la « Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale » des 10 et 11 décembre. L'un des sept groupes de travail préparatoires concerne l'hébergement et l'accès au logement.

Une enveloppe de 50 M€ est redéployée sur l'hébergement.

OCTOBRE

1/10 : Entrée en vigueur du relèvement du plafond du Livret A porté à 19 125 € contre 15 300 auparavant.

10/10 : Adoption à l'Assemblée nationale du projet de loi « *relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social* ».

17/10 : Circulaire du Premier ministre relative à la politique en faveur du logement et de l'hébergement des personnes en situation d'exclusion.

24/10 : La loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social est déclarée contraire à la Constitution pour des raisons de procédure, par le Conseil constitutionnel.

26/10 : Circulaire relative aux modalités de mise en œuvre du Droit au logement opposable et à la gestion des expulsions locatives par les préfets.

NOVEMBRE

13/11 : Note du ministère de l'Intérieur aux préfets de régions relative à la gestion du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile.

13/11 : Signature d'une « lettre d'engagement mutuel en faveur de la politique du logement » entre l'État et Action Logement qui fixe un engagement de 4,2 milliards d'€ par an pour la période 2013-2015.

DÉCEMBRE

11/12 : Discours du Premier ministre en clôture de la Conférence contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale avec l'annonce de mesures concernant l'hébergement et le logement.

18/12 : Adoption par le Parlement du projet de loi « *relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social* » et suppression du prélèvement financier sur les organismes d'Hlm.

24/12 : Deuxième relèvement de 25 % du plafond du Livret A pour le porter à 22 950 € au 1^{er} janvier 2013.

29/12 : Loi de finances pour 2013 contenant des mesures concernant notamment la taxation de la vacance et la production d'une offre locative intermédiaire dans le cadre d'un nouveau dispositif d'investissement locatif.

L'annonce d'une production orientée vers le logement social en 2012

Trois séries de mesures — prises ou adoptées depuis l'alternance politique du printemps 2012 — renvoient à la production ou à la mobilisation de nouveaux logements : les mesures de soutien au développement de la construction locative sociale, la mise en place d'un nouveau dispositif incitatif pour encourager l'investissement locatif, ainsi que les dispositions de moindre portée concernant la taxation de la vacance ou les réquisitions. **Ces mesures font une large place au logement social qui apparaît comme le vecteur majeur du développement d'une offre locative accessible**, même si le logement privé est également sollicité à cette fin avec un nouveau dispositif d'incitation fiscale qui prend la suite du « Scellier » en lui donnant une orientation plus sociale. Mais on peut regretter que l'objectif porté par la Fondation Abbé Pierre d'un vaste plan de conventionnement du parc locatif privé, concernant 100 000 logements par an à loyers sociaux ou intermédiaires, ne constitue pas (encore) un axe d'intervention pour le nouveau Gouvernement.

1 - **Les mesures de soutien à la production de logements sociaux** ont été intégrées dans un projet de loi « *relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social* ». Adopté par le Parlement le 10 octobre, il a été déclaré contraire à la Constitution pour des raisons formelles par le Conseil constitutionnel deux semaines plus tard, avant d'être à nouveau soumis aux deux assemblées et adopté dans une forme proche de sa première version, le 18 décembre dernier.

Cette loi comporte deux volets. Le premier prévoit la **mise à disposition de terrains publics pour la construction de logements sociaux avec une décote pouvant aller jusqu'à 100 %** de la valeur du terrain selon la part de logements locatifs sociaux intégrée aux programmes. Cette politique de mobilisation des terrains publics n'est pas nouvelle puisqu'elle avait été lancée en 2004 par Gilles de Robien alors en charge du logement au sein du Gouvernement et devait permettre en théorie la construction de 100 000 logements sociaux. Le projet actuel réaffirme cette politique en la dotant de moyens nouveaux pouvant aller jusqu'à la gratuité des terrains. Mais **le saut quantitatif est limité puisque les terrains recensés par l'administration devraient permettre de produire 110 000 logements sociaux** sur la période 2012-2016. Cette action, nécessaire et d'effet relativement rapide, ne peut toutefois se substituer à la mise en place de politiques foncières territorialisées permettant de tenir l'objectif de production de 150 000 logements sociaux par an.

Le second volet de la loi concerne le **renforcement des objectifs de l'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU)**. Il prévoit le passage de 20 % à 25 % de logements sociaux dans le parc de résidences principales des communes qui n'en disposent pas suffisamment. Cette mesure, que la Fondation Abbé Pierre appelait de ses vœux, est importante même si l'objectif

peut être maintenu à 20 % dans les agglomérations où la demande est limitée. Si elle ne permet pas à elle seule de tenir l'objectif national de production de logements sociaux, elle y participe toutefois pour une part importante. Selon les estimations établies par les services du ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, l'augmentation du seuil législatif de logements sociaux dans les secteurs en fort déséquilibre conduirait à soumettre à l'obligation de production de logements sociaux 106 nouvelles communes et à augmenter les objectifs de 699 communes actuellement soumises. **Les objectifs de production annuels augmenteraient fortement. Sur la première période triennale, ils passeraient d'une prévision de 66 000 (soit 22 000 par an²³) à près de 190 000 (de l'ordre de 63 000 par an) si toutes les communes concernées jouent le jeu (soit 41 % de l'objectif annuel de production de 150 000 logements sociaux).** La loi prévoit également le quintuplement des prélèvements financiers pour celles qui ne respectent pas leur obligation, mais on peut regretter que cette mesure ne soit qu'un plafond et une simple option pour les préfets qui disposent d'une large marge d'appréciation. Le législateur en a sans doute pris la mesure puisqu'il n'a prévu qu'un doublement de la recette attendue du « quintuplement » des prélèvements.

2 - L'annonce d'un **dispositif de soutien à l'investissement privé assorti de contreparties sociales** a également été à l'ordre du jour du nouveau Gouvernement. Son objectif est identique aux précédents « Robien », « Borloo » ou « Scellier » : inciter les particuliers à acheter un bien immobilier pour le louer et enrichir ainsi l'offre résidentielle. À la différence de ses prédécesseurs, ce dispositif est réservé aux zones qui souffrent d'une pénurie d'offre locative et le montant de la déduction fiscale (pour un investissement qui serait plafonné à 300 000 euros) doit permettre de déduire de ses impôts 18 % de son investissement (le « Scellier » permettait une réduction de 13 % en 2013, après 25 % lors de son lancement). S'agissant des loyers, ils devraient être inférieurs de 20 % à ceux du marché (loyers observés par les observatoires à mettre en place) et les revenus des occupants sont plafonnés.

Le nouveau dispositif prévu par la loi de finances pour 2013 s'inspire d'un autre, mis en place en 1999 : le « Besson », qui instaurait de réelles contreparties sociales aux avantages consentis par l'État. En 2002, les investisseurs avaient acheté 35 000 logements dans ce cadre (soit 41 % des 85 000 logements vendus par des promoteurs). Ce qui rend plausible l'objectif de 40 000 logements locatifs intermédiaires produits grâce au nouveau dispositif. S'il est essentiel, pour développer l'investissement locatif et par là contribuer au développement de l'offre immobilière, l'équilibre reste difficile à trouver entre la perspective économique de l'investissement immobilier et sa dimension sociale en regard du coût que cela représente pour les finances publiques.

3 – **La taxation de la vacance, une autre mesure, peut également participer à l'élargissement de l'offre immobilière, même si sa portée est plus limitée que celles concernant la construction de logements sociaux ou l'investissement**

²³ Notons toutefois que 40 000 logements sociaux ont été financés sur les communes SRU en 2011.

locatif privé. La loi de finances pour 2013 prévoit ainsi de renforcer et d'étendre la taxe sur les logements vacants dans les zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants, contre 200 000 habitants actuellement. Sont concernés les logements vacants depuis plus d'un an (contre deux actuellement) et un taux progressif leur sera appliqué dorénavant (12,5 % la première année, puis 25 % dès la seconde année). En choisissant de faire porter la taxation au-delà d'une certaine période, le législateur a limité le risque de pénaliser une vacance qui serait frictionnelle (entre deux locataires) ou technique (pour la réalisation de travaux) pour viser essentiellement une vacance de « négligence » ou de rétention à visée spéculative.

Les mesures de réquisition, évoquées par Cécile Duflot à la fin de l'année 2012, participent de la même logique. Importantes sur le plan symbolique et dans la mesure où elles adressent un message aux propriétaires quant à l'importance de mettre leurs biens en location, leur effet est nécessairement limité. Mais l'offre ainsi mobilisée pourra se révéler essentielle pour les personnes privées de logement.

Régulation des marchés : un encadrement dans l'attente d'une véritable maîtrise des loyers

1 - Le programme de François Hollande prévoyait **un encadrement des loyers lors de la « première location et à la relocation »** dans les zones tendues. L'encadrement de la hausse de loyer, lors du renouvellement des baux, existait déjà depuis la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, mais elle n'avait été utilisée que pour l'agglomération parisienne dans le cadre d'un décret renouvelé chaque année au mois d'août.

Le nouveau décret d'encadrement des loyers des logements privés est paru le 21 juillet au Journal Officiel. Le Gouvernement l'a rédigé en se fondant sur l'article 18 de la loi du 6 juillet 1989. Il fixe « *le montant maximum d'évolution des loyers* » dans les zones « *où le niveau et l'évolution des loyers comparés à ceux constatés sur l'ensemble du territoire révèlent une situation anormale du marché locatif* ». En cas de relocation (entrée d'un nouveau locataire dans le logement), le nouveau loyer ne peut excéder l'ancien, révisé en fonction de l'IRL. En cas de renouvellement du contrat de location (même locataire, au terme de son bail de 3 ou 6 ans), il ne peut y avoir de réévaluation autre que celle résultant de la révision du loyer, aux dates et conditions prévues au contrat. Sont concernés les logements situés dans 38 agglomérations y compris Paris, ce qui annule le dispositif antérieur concernant cette seule agglomération. Le texte prévoit des dérogations d'encadrement en cas de travaux ou de loyer manifestement sous-évalué. Il donne la possibilité de saisir la commission départementale de conciliation en cas de différend, mais n'oblige pas le propriétaire à transmettre le montant de l'ancien loyer à l'entrée d'un nouveau locataire, ce qui limite ses possibilités de recours. Le dispositif est entré en vigueur le 1^{er} août 2012 et s'applique pour une durée d'un an, conformément à la loi.

Cette mesure ne constitue donc pas un blocage des loyers comme ont voulu le laisser entendre un certain nombre d'opposants à la régulation. Son champ d'application est assez large, mais ne sont concernées ni les locations meublées (ce qui conduit certains professionnels de l'immobilier à conseiller de louer les logements meublés et non plus vides), ni les locations saisonnières, ni les logements sociaux. De même, le loyer initial reste fixé librement pour les logements neufs, les logements répondant aux critères de décence mis en location pour la première fois et les logements vacants ayant fait l'objet, depuis moins de six mois, de travaux d'amélioration d'un montant égal à au moins une année de travaux.

2 - **La création d'observatoires des loyers dans 17 agglomérations** s'inscrit dans une perspective plus large de maîtrise des loyers. Elle en constitue la première étape et représente une condition absolument nécessaire à la réalisation de cet objectif. Suite à un appel à candidature lancé par le ministère du Logement, 17 sites pilotes ont été retenus pour constituer l'amorce d'un « Réseau des observatoires des loyers ». Une évaluation de l'expérimentation sera réalisée au premier semestre 2013, sachant qu'un appel à projet sur les agglomérations de plus de 50 000 habitants et les collectivités volontaires est prévu à l'automne de la même année, l'objectif étant de généraliser ensuite la démarche sur l'ensemble du territoire.

Ce réseau d'observatoires doit améliorer l'information des professionnels et des particuliers, mais aussi des pouvoirs publics afin de pouvoir cibler plus finement les politiques nationales et locales — notamment en matière de zonage. Pour la Ministre du Logement, « *disposer de données fiables sur les loyers permettra aussi d'agir pour mieux les modérer, et, éventuellement, faire baisser le niveau des loyers* »²⁴ Autant d'objectifs que la Fondation considère comme devant être atteints le plus rapidement possible, pour faire baisser la pression qui pèse sur le budget de nombreux locataires..

3 - La décision a été prise par le Gouvernement d'un **retour à la revalorisation des aides au logement indexée sur l'IRL** (et non plus limitée à 1 % dans le cadre des plans de rigueur adoptés en 2011), qui permettra au moins d'atténuer la dégradation de la situation des locataires. Mais nous sommes encore loin d'une revalorisation et d'une amélioration de la couverture des aides personnelles au logement, indispensables au-delà d'une action sur les loyers dont les effets seront relativement lents. Et il n'y a toujours pas eu de revalorisation significative du « forfait charges » malgré le coût de la facture énergétique, d'autant plus lourde que les ménages sont modestes et habitent des « passoires thermiques »... à moins qu'ils ne se privent de chauffage, quand celui-ci est individuel. Le projet de loi visant à instaurer une tarification progressive de l'énergie soutenue par le Gouvernement et les engagements sur l'isolation thermique de 600 000 logements anciens ne garantissent pas la prise en compte prioritaire des situations de précarité énergétique et risquent donc de

²⁴ Ces données permettront également d'adapter le prochain décret concernant l'encadrement des loyers au 1^{er} août 2013.

passer à côté de l'enjeu social. Bien que le bénéfice des tarifs sociaux du gaz et de l'électricité ait été étendu aux bénéficiaires de l'aide au paiement d'une assurance complémentaire de santé (environ 400 000 foyers, soit 830 000 personnes), l'efficacité de ce système reste limitée et ne permet pas de sortir les ménages de la précarité.

Sachant que **deux autres problèmes majeurs demeurent concernant les aides personnelles au logement**. Le premier est celui **de leur instabilité**, renforcée par la fongibilité des indus de prestations sociales mais aussi par la variabilité de certaines aides comme le RSA activité, qui devient une source de fragilité pour les bénéficiaires.

Le second tient à **l'écart entre les loyers plafonds fixés pour le calcul des aides personnelles et ceux qui sont réellement pratiqués**. Il est considérable dans le secteur locatif privé où plus de 80 % des loyers pratiqués sont supérieurs au loyer pris en compte pour le calcul des aides personnelles au logement. Mais il est également significatif pour le secteur Hlm comme le montre une étude réalisée par les services du ministère du Logement à la demande du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées. **Près de 4 logements sociaux sur 10 (39 %) ont des niveaux de loyer supérieurs aux loyers plafonds de l'APL, et cela d'autant plus que les logements sont récents** : entre 70 % et 75 % des logements sociaux construits depuis 2000 ont des loyers supérieurs à celui pris en compte pour le calcul de l'APL, 66 % pour ceux construits entre 1980 et 2000 (financés en PLA), et seulement 12 % pour les logements sociaux les plus anciens construits avant 1980 (financés en HLMO). On comprend alors mieux pourquoi les ménages les plus modestes se retrouvent dans les fractions les plus anciennes du parc locatif social, celles qui souvent ont été construites en ZUP... devenues les zones urbaines sensibles d'aujourd'hui.

Des mesures ponctuelles pour répondre à l'urgence sociale

L'action en faveur des publics les plus fragiles a surtout fait l'objet de mesures ponctuelles adoptées souvent dans l'urgence. Il a fallu attendre la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, qui s'est tenue en décembre, pour commencer à voir se dessiner une approche plus globale de la politique en faveur des personnes en difficulté. Sans que nous soyons encore certains que le Gouvernement s'engage dans une démarche pluriannuelle avec l'ambition **de renforcer les dispositifs de protection pour les plus faibles et d'instaurer un véritable système de protection sociale du logement** – comme le souhaite la Fondation Abbé Pierre.

En matière d'accueil d'urgence, la démarche gouvernementale a été chaotique (annonce du maintien de places hivernales en mai, avant finalement leur fermeture en dehors de trois centres restés ouverts) et faite d'ajustements successifs pour répondre à la montée des besoins et à la pression des associations. Le

Gouvernement n'était manifestement pas prêt à gérer son premier hiver. Après une rallonge budgétaire habituelle (pour compenser un budget initial sous doté) et l'annonce de la création de nouvelles places, la démarche engagée semble toutefois aller dans le bon sens : repérage des besoins et évaluation des dispositifs existants, élaboration de projets territoriaux pour sortir de la « gestion au thermomètre » de l'hébergement d'urgence, pour éviter la remise à la rue et donner la priorité à l'accès au logement. Mais tout reste à faire et le plan pour 2013, proposé par le rapport préparatoire à la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale²⁵, met en évidence l'urgence qu'il y a à répondre aux besoins immédiats des personnes en difficulté de logement²⁶, en attendant que les mesures structurelles soient adoptées et suivies d'effet.

La gestion des expulsions a également mêlé réponses en urgence — sous la pression des associations — et annonce de démarches plus lointaines. La circulaire du 26 octobre relative à la gestion des expulsions locatives a été beaucoup trop tardive pour être efficace puisqu'elle est intervenue cinq jours avant le début de la trêve hivernale alors que François Hollande, candidat à la présidence de la République, s'était engagé à ne plus expulser sans solution de relogement dès le 1^{er} février 2012. Elle n'a pas su limiter les effets sociaux les plus dévastateurs des expulsions, qui se sont poursuivies jusqu'au 31 octobre, et la mesure reste restrictive puisqu'elle ne concerne que les personnes reconnues prioritaires dans le cadre d'un recours effectué au titre du Droit au logement opposable.

Le traitement des bidonvilles, dans un climat extrêmement tendu et stigmatisant à l'égard de leurs occupants, a également suscité de vives inquiétudes. La circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites apporte un cadre de référence nouveau sur lequel il est possible de s'appuyer pour contribuer à modifier les pratiques à l'avenir. Mais la Fondation Abbé Pierre déplore une application inégale de ce texte et la poursuite des évacuations sans solution sur différents territoires.

Pour conclure, une grande loi-cadre sur le logement dont le périmètre s'élargit chaque jour, est annoncée pour 2013. Figurent notamment au programme, la mise en place de dispositifs pour parvenir « à une réelle maîtrise des loyers dans le parc privé » ainsi que sur « la prévention des expulsions » et un mécanisme de garantie des loyers universelle²⁷. Le chantier des rapports locatifs (avec la réforme de la loi du 6 juillet 1989) est également ouvert, ainsi qu'une révision de la loi du 19 juillet 1965 sur la copropriété (pour faciliter la réalisation de travaux de performance énergétique et le traitement des copropriétés dégradées) et de la loi Hoguet du 2 janvier 1970 sur les professions immobilières,

²⁵ « Pour un choc de solidarité en faveur des sans-abri et des mal-logés », op.cit.

²⁶ Ces mesures sont présentées dans le point 3 de la troisième partie de ce chapitre.

²⁷ Cécile Duflot a confié une mission de concertation à Isabelle Massin et Patrick Laporte pour « moderniser la loi du 6 juillet 1989 » et notamment pour faire des propositions sur « des dispositifs à mettre en place pour parvenir à une réelle maîtrise des loyers dans le parc privé », ainsi que sur « la prévention des expulsions et un mécanisme de caution solidaire/sécurisation locative » (lettre de mission du 7 novembre 2012).

notamment dans un objectif de protection du consommateur. Des dispositions concernant l'urbanisme devraient également y trouver leur place²⁸ pour renforcer les politiques foncières, réformer la planification stratégique, assurer la transition énergétique par la planification locale et limiter les recours abusifs. Le chantier est énorme et il faudra bien tout le premier trimestre de l'année 2013 pour l'élaborer dans la concertation, comme l'annonce Cécile Duflot.

Quoiqu'il en soit, la Fondation Abbé Pierre sera très vigilante à ce que les chantiers à venir donnent la priorité à la protection des plus fragiles et répondent à leurs besoins. D'ores et déjà, à la suite de ce rapide point d'étape, elle souhaite attirer l'attention sur un certain nombre de préoccupations majeures qu'il convient de ne pas éluder pour atteindre les objectifs du Contrat social pour une nouvelle politique du logement.

²⁸ Cécile Duflot a lancé le 17 décembre la concertation sur le volet « foncier, urbanisme et aménagement » de la loi.

POURSUIVRE ET ACCÉLÉRER LA MISE EN ŒUVRE DU CONTRAT SOCIAL POUR UNE NOUVELLE POLITIQUE DU LOGEMENT

Face à l'urgence sociale, il faut agir rapidement. Certes, on ne peut ignorer un contexte budgétaire particulièrement tendu. Mais la prise en compte des coûts du mal-logement (nuitées d'hôtel, traitement sanitaire du mal-logement, obstacles au retour à l'emploi...) doit conduire à considérer différemment l'investissement dans le logement et à donner un nouveau souffle et une nouvelle orientation à la politique du logement. Une politique ambitieuse doit être appréciée pour sa capacité à répondre aux besoins sociaux, mais aussi comme un investissement à long terme : en limitant le poids du logement dans le budget des ménages, elle leur redonnera du pouvoir d'achat. En favorisant la construction, elle soutiendra et dynamisera l'emploi dans le bâtiment. En luttant contre la précarité énergétique, elle agira contre le tarissement des ressources...

Au-delà des premières mesures adoptées par le Gouvernement, au-delà des chantiers ouverts, la Fondation Abbé Pierre souhaite attirer l'attention des responsables politiques sur quatre enjeux majeurs qui correspondent pour chacun d'eux à un des axes du Contrat social pour une nouvelle politique du logement, qu'elle utilise désormais comme grille de suivi et d'évaluation de l'action publique :

- construire suffisamment de logements pour répondre aux besoins sociaux,
- encadrer les loyers, mais surtout maîtriser durablement leur évolution,
- refonder la politique en faveur des sans-abri et des mal logés,
- poursuivre la rénovation urbaine, relancer la politique de la ville.

La mise en œuvre des mesures du Contrat social est encore inégale (cf. tableau de suivi à la fin du rapport), car si des avancées concernant ses deux premières orientations peuvent être notées, il n'en va pas de même pour les deux dernières. Si une Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale s'est tenue au début du mois de décembre, les mesures discutées à cette occasion n'ont pas encore trouvé place dans un programme pluriannuel. Quant à la politique de la Ville, elle fait aujourd'hui l'objet d'une évaluation et de réflexions qui ne donneront pas lieu à des réformes concrètes avant le milieu de l'année 2013.

Premier enjeu - Produire suffisamment de logements pour répondre aux besoins sociaux

Dans son discours de politique générale à l'Assemblée nationale, le chef du Gouvernement a fixé un objectif de production de 500 000 logements par an, dont 150 000 logements sociaux. L'objectif est ambitieux et reprend celui proposé par la Fondation Abbé Pierre. Il correspond à un niveau global de production qui n'a été atteint qu'au début des années 70, quand s'achevaient les Trente Glorieuses.

Un objectif ambitieux

Cet objectif est ambitieux mais il correspond à l'état des besoins. Une étude du Commissariat général au développement durable (CGDD), basée sur l'analyse de la démographie²⁹, révèle qu'il faudrait construire entre 300 000 et 400 000 logements par an pour satisfaire la demande (dont 235 000 pour répondre à l'accroissement du nombre de ménages et 30 000 à 50 000 pour compenser les sorties du parc immobilier — démolitions et changements d'usage). Ces résultats ne constituent toutefois pas des prévisions mais des projections basées sur des hypothèses pour lesquelles l'incertitude reste importante. Ils n'intègrent pas le traitement des situations de mal-logement ou de non-logement et pas davantage la réduction du déficit accumulé depuis plusieurs décennies estimé à 900 000 logements, qui relèvent de choix politiques. C'est leur prise en compte qui a conduit la Fondation Abbé Pierre à proposer de retenir un objectif de construction de 500 000 logements par an dans le cadre du Contrat social pour une nouvelle politique du logement.

La baisse du niveau de la construction en 2012 souligne, s'il en était besoin, la difficulté à produire 500 000 logements par an. Elle nécessite le concours significatif de toutes les composantes de l'offre à la réalisation de cet objectif. Elle suppose que l'accession à la propriété soutienne la construction à hauteur de 250 000 logements par an environ, alors qu'elle n'a représenté qu'un peu plus de 200 000 logements par an au cours des dernières années³⁰ (en dehors de la période de crise 2008-2009). Or, la tendance n'est pas orientée dans ce sens. La production de crédits pour le logement est en baisse en 2012. Sur l'ensemble de l'année, les banques devraient accorder de 110 à 120 milliards d'euros de crédits immobiliers, soit une baisse de 25 à 30 % en un an. Malgré des taux d'intérêt qui s'affichent à un niveau historiquement bas, les ménages modestes (revenus inférieurs à 3 Smic) peinent pour accéder à la propriété et on assiste à une baisse sensible des primo-accédants³¹, alors qu'ils ont représenté en 2011 près des trois quarts des accédants à la propriété.

²⁹ La projection de la demande potentielle de logement est établie avec l'hypothèse de fécondité de 1,95 enfant par femme, un solde migratoire annuel positif de 100 000 personnes et une évolution tendancielle de la mortalité et des variables sociologiques.

³⁰ 253 000 acquisitions de logements neufs en accession à la propriété en 2007 au plus haut de la production - avant la crise des années 2008-2009 et 206 000 en 2011.

³¹ Tendances confirmées par des ADIL (notamment celle du Rhône) qui notent un effondrement des consultations de primo-accédants pour élaborer un projet d'accession à la propriété.

La contribution de l'investissement locatif privé à l'effort de construction devrait pour sa part se situer à environ 100 000 unités pour atteindre un niveau global de construction de 500 000 logements. Il est peu probable que ce niveau soit atteint car la diminution puis la disparition programmée du « Scellier » a déjà contribué à la baisse de l'investissement locatif en 2012 et il est peu probable que le nouveau produit qui s'y substitue permette d'atteindre plus de 40 000 logements locatifs privés par an. Dans ce contexte, le retour des investisseurs institutionnels proposé par la Fondation Abbé Pierre et repris dans les discours gouvernementaux revêt un caractère déterminant.

Produire 150 000 logements sociaux ?

Cet objectif affiché par le Gouvernement figure dans le Contrat social et a été repris dans le rapport consacré à l'hébergement et à l'accès au logement élaboré en vue de la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Il souligne que tout doit être mis en œuvre pour « *atteindre l'objectif de construction de 150 000 logements sociaux par an* », alors que ses auteurs notent que le projet de loi de finances pour 2013 « *affiche à nouveau des subventions en forte baisse* » et que la part des PLAI reste insuffisante. Ils proposent donc que la programmation de PLAI soit rehaussée de façon significative pour atteindre « *a minima 40 % des 150 000 logements produits à la fin du plan quinquennal* » et que les moyens financiers nécessaires à la réalisation de l'objectif principal et à l'équilibre financier des opérations sociales soient déployés en conséquence³².

Pour Marie-Noëlle Lienemann, présidente par interim de l'USH à l'automne 2012, produire « *150 000 logements sociaux par an, c'est possible* » si un certain nombre de conditions sont remplies. Outre l'alimentation en foncier constructible, elle demande qu'un milliard d'euros supplémentaire soit affecté aux organismes d'Hlm pour atteindre les 3,6 milliards d'euros estimés nécessaires. Elle souligne qu'après avoir augmenté leur apport en fonds propres pour financer la construction de logements sociaux (qui représentent 14 % en 2011, contre 7 % en 1999), les organismes d'Hlm ne pourront plus continuer à dégager un tel volume financier dans leurs opérations futures.

L'augmentation du nombre de logements sociaux construits ces dernières années a largement reposé sur un engagement financier croissant des collectivités et des organismes d'Hlm dont les apports se sont substitués à ceux, en baisse, de l'État et de certaines collectivités territoriales. Mais le système est aujourd'hui confronté à ses limites et appelle la mobilisation de nouvelles ressources pour la production de logements sociaux. Ajoutons à cela que le poids croissant des opérations de logement social réalisées en VEFA (un tiers de la production dans certains départements) rend leur réalisation dépendante de la promotion privée... qui est elle-même orientée à la baisse.

³² « Pour un choc de solidarité en faveur des sans-abri et des mal-logés », op.cit.

La question foncière est également déterminante compte tenu du poids financier du foncier dans le montage des opérations. Mobiliser des terrains dans de bonnes conditions est une nécessité. Or, là aussi, la situation est difficile car la part de la construction réalisée dans des opérations d'aménagement publiques (ZAC...) est limitée et les politiques foncières locales ne sont généralement pas suffisamment actives pour fournir aux organismes les terrains nécessaires à la construction dans de bonnes conditions.

L'apport de l'État en foncier, prévu par la nouvelle loi qui organise la cession des terrains publics, peut jouer un rôle dans la réalisation d'opérations, notamment dans les zones les plus chères. En supprimant ou allégeant la charge du foncier, elle devrait permettre la réalisation d'opérations qui seraient difficiles sans cet apport et de réduire la quantité de fonds propres mobilisés par les organismes d'Hlm. Ces derniers pourraient ainsi dégager une capacité de financement permettant d'engager d'autres opérations.

Mais on estime que l'aide ainsi apportée aux organismes d'Hlm pourrait atteindre un maximum prévisionnel de 370 millions d'euros sur 5 ans, soit de l'ordre de 75 millions d'euros par an, si le niveau moyen de la décote consentie pour le logement social atteignait 100 %. Un montant à comparer au total de 1,968 milliard d'euros en fonds propres apportés par les organismes en 2011 pour un volume de construction d'environ 116 000 logements sociaux³³.

Au-delà du financement d'une offre accessible et suffisante, c'est l'équilibre général du modèle économique du logement social qui est en jeu. La mobilisation des ressources d'Action Logement, notamment d'un prêt de 1 milliard d'euros contracté auprès de la CDC — sans doute nécessaire en période de crise des finances publiques — ne constitue pas un modèle financier viable à long terme. Sans parler de l'inquiétude qui pèse sur un relèvement annoncé du taux intermédiaire de la TVA de 7 à 10 %. Si cette hypothèse était confirmée (malgré la désapprobation de la Ministre du logement elle-même) ce relèvement représenterait un manque à gagner pour les organismes de près de 500 millions d'euros pour un niveau de financement annuel de 150 000 logements sociaux.

Les objectifs inscrits dans les PLH ne permettent pas d'atteindre l'objectif de production fixé par l'État

S'il est nécessaire que l'État fixe des objectifs globaux de production et mobilise les moyens nécessaires à leur réalisation, il est tout aussi indispensable d'aboutir à leur déclinaison cohérente sur les territoires et de mobiliser les collectivités locales pour qu'elles participent à cet effort, de façon bien supérieure à celui qui résulte de la seule mise en œuvre des objectifs révisés de la loi SRU³⁴.

³³ Étude d'impact réalisée par le ministère de l'Égalité des territoires et du Logement.

³⁴ Elle contribuerait environ pour 40 % à la production de 150 000 logements sociaux par an.

La Fondation Abbé Pierre a donc souhaité vérifier la convergence des objectifs inscrits dans les programmes locaux de l'habitat (PLH) avec ceux affichés par l'État. Même s'il est rare que les agglomérations parviennent à tenir les objectifs qu'elles ont inscrits dans leur PLH, la démarche a consisté à s'appuyer sur ces objectifs³⁵, plus ou moins ambitieux selon les territoires, pour vérifier s'ils étaient en capacité d'atteindre au total un niveau de 150 000 logements sociaux par an.

Dans l'hypothèse où les 500 000 logements seraient principalement construits dans les grandes aires urbaines³⁶, les trente agglomérations qui représentent environ 48 % de la population des aires urbaines devraient alors construire 240 000 logements par an, dont 72 000 logements sociaux.

Or, à ce jour, les PLH de ces trente agglomérations ne prévoient la construction annuelle que de 155 826 logements, dont 46 520 logements sociaux. 84 100 logements manquent donc à l'appel pour remplir l'objectif du Gouvernement. En résumé, **atteindre cet objectif, ambitieux mais indispensable pour répondre aux besoins des ménages, exigerait d'augmenter de 54 % les objectifs de construction inscrits dans les documents de planification des trente premières agglomérations françaises** (en pariant sur le fait que les autres, plus petites, prendraient leur part dans l'effort à produire).

Si l'on s'attache à regarder individuellement les PLH de ces agglomérations, on constate d'importantes variations dans l'effort produit par les territoires pour atteindre l'objectif de construction. Ainsi, si l'on s'en tient aux objectifs inscrits :

- la région parisienne devrait réaliser la construction de 111 000 logements par an, alors qu'elle n'en prévoit que 70 000, dont 30 % de logements sociaux ;
- seules 3 agglomérations se sont fixées des objectifs supérieurs ou équivalents à l'effort de construction nécessaire (Rennes-Métropole, la communauté d'agglomération d'Angers-Loire-Métropole et Montpellier-agglomération).

Deuxième enjeu - Encadrer les loyers et maîtriser durablement leur évolution

Une perspective qui va au-delà de l'encadrement des loyers

La Fondation Abbé Pierre a fait de la régulation du marché immobilier une exigence. Celle-ci est en effet de nature à limiter la hausse du coût du logement dont souffrent d'abord les ménages les plus modestes, mais aussi ceux qui appartiennent aux catégories populaires et aux couches moyennes. Le décret d'encadrement des loyers de relocation qui a pris effet au 1^{er} août 2012

³⁵ L'analyse se base sur les objectifs inscrits dans les PLH en vigueur, et non sur les constructions réalisées.

³⁶ Les grandes aires urbaines sont définies en adjoignant à chaque pôle sa couronne. Elles accueillent en 2008, 82,6 % de la population française.

constitue une première étape dans cette direction malgré les limites que nous avons pointées précédemment³⁷. Il a mis fin à un système particulièrement pénalisant pour les locataires.

LA RÈGLE CONCERNANT L'AUGMENTATION DES LOYERS DANS LE PARC LOCATIF PRIVÉ AVANT LE DÉCRET D'ENCADREMENT DES LOYERS

En cours de contrat de location, le loyer ne peut évoluer chaque année plus que l'inflation (l'indice de référence des loyers sert de référence pour calculer les augmentations à la date anniversaire de la signature du bail).

Au moment du renouvellement du contrat de location (tous les 3 ou 6 ans), le propriétaire ne peut réévaluer le loyer que s'il est manifestement sous-évalué par rapport aux loyers habituellement constatés dans le voisinage pour des logements comparables. Le propriétaire doit justifier la sous-évaluation en fournissant des exemples représentatifs des loyers pratiqués dans des logements comparables. Le locataire peut contester le loyer devant la commission départementale de conciliation (composée de représentants d'organisations de propriétaires et de locataires). À défaut de conciliation, le propriétaire doit saisir le juge.

Pour les nouveaux locataires, le loyer est fixé librement par le propriétaire.

Certains propriétaires usaient et abusaient de leur liberté pour proposer des loyers en hausse au moment de la relocation, généralement bien supérieurs aux loyers moyens constatés. Alors que le loyer moyen mensuel à Paris se situe à environ 20 €/m², il n'est pas rare de voir fleurir des petites annonces pour des loyers à 30 € (voire plus depuis que le précédent gouvernement a décidé de taxer les loyers supérieurs à 40 € pour les logements de petite surface, ce qui était une borne tendrait ainsi, pour certains propriétaires, à s'imposer en fait comme une norme). Comme la rotation dans le parc locatif privé est importante (environ un logement sur quatre change chaque année de locataire, mais le rythme est encore supérieur pour les petits logements), il y a là un facteur de hausse générale des loyers qui contamine tout le marché locatif.

L'application du décret du 20 juillet 2012, concernant l'encadrement des loyers au moment de la relocation ou du renouvellement du bail, constitue donc une rupture importante. Même si d'aucuns soulignent que les augmentations de loyer sont entrées dans une phase de décélération depuis 2007 et qu'ils ont en moyenne, pour la France entière, augmenté moins rapidement que l'inflation et que le revenu disponible des ménages entre 2006 et 2012 (respectivement de +1,5 %, de +1,6 % et de +1,8 % par an³⁸). Mais le résultat est biaisé par les effets de la crise immobilière de 2008 qui a entraîné une stagnation des loyers en 2009 (ce qui fait naturellement baisser la hausse moyenne sur la période 2006-2012). Par ailleurs, la référence à des moyennes nationales masque l'énorme disparité des augmentations et des loyers d'une ville à l'autre qui justifie le décret adopté concernant l'encadrement des loyers dans certaines agglomérations. Cette disparité souligne aussi la nécessité de disposer de données localisées sur les loyers qui soient fiables et incontestables.

³⁷ Voir le point consacré à cette question dans la deuxième partie de ce chapitre.

³⁸ Source Clameur.

Pour autant, ce décret ne permettra pas à lui seul de réguler le marché locatif. Ce qu'a reconnu la Ministre de l'Égalité des territoires et du Logement peu de temps après sa nomination quand elle déclarait que « *l'idée, c'est de mettre fin à l'emballlement des loyers, mais aussi de faire en sorte que les loyers, aujourd'hui insupportables dans certaines zones comme l'Ile-de-France ou la région Paca, diminuent*³⁹ ».

Une perspective qui suscite le débat

Toute initiative publique visant à intervenir sur le mode de fixation du loyer et sur son niveau, suscite immédiatement le débat entre les tenants du libre fonctionnement du marché et ceux qui prônent sa régulation. Le débat a donc été relancé au début de l'été 2012, sous des formes parfois caricaturales quand certains agitaient le spectre du blocage des loyers, alors qu'il ne s'agissait que d'encadrer les augmentations au moment de la relocation ou du renouvellement du bail.

Les tenants du laisser-faire (le marché) mettent en avant deux arguments pour s'opposer à toute intervention publique en matière de loyer. Le premier souligne le risque de découragement des propriétaires devant la baisse de la rentabilité de leur investissement immobilier et rappelle que des mesures de même nature, prises en d'autres périodes, ont déjà produit de tels effets. Les opposants à l'encadrement des loyers, dénoncé comme « une fausse bonne idée », mettent en avant les dommages collatéraux qui seraient générés. Et d'évoquer les mesures d'encadrement des loyers prises entre la guerre de 1914-18 et 1933 ou la loi du 1^{er} septembre 1948 qui ne visait pourtant pas à encadrer les augmentations de loyers des logements existants mais à susciter l'investissement des propriétaires pour améliorer l'équipement et le confort de leur logement et leur permettre de retrouver un régime de liberté des loyers qui s'applique alors à tous les logements neufs construits à partir de la promulgation de la loi.

Et de faire aussi référence à la loi Quilliot de 1982 qui aurait entraîné une chute de la construction quitte à annoncer des chiffres que personne ne va vérifier⁴⁰. Certes, le secteur locatif privé s'est fortement contracté entre 1978 et 1988, perdant 540 000 unités pour descendre à moins de 4,3 millions de logements. Mais la loi Quilliot y a en fait très faiblement contribué au regard des mesures fiscales et financières adoptées au début des années 1980 : instauration de l'impôt sur les grandes fortunes, mais surtout des dispositions favorisant dès 1978 l'orientation de l'épargne des ménages vers les placements financiers⁴¹ qui concurrencent l'investissement immobilier.

³⁹ Entretien publié par le *Journal du Dimanche* du 20 mai 2012.

⁴⁰ Comme Jérôme Dubus, Secrétaire national de l'UMP, qui évoque une chute de la construction de 35 %. Entretien dans *Immo Week Hebdo* n°661 du 27 juillet 2012.

⁴¹ Entre 1980 et 1984, les taux de rentabilité des obligations du secteur privé s'établissent en moyenne à 15,2 % et leur fiscalité s'améliore. Il n'est donc guère facile d'investir dans l'immobilier avec une rentabilité suffisante et de concurrencer les placements mobiliers.

En fait, le volume du parc locatif privé se contracte quand il est soumis à la concurrence des placements mobiliers et augmente quand il fait l'objet de mesures fiscales favorables. C'est ainsi qu'en vigueur durant près de douze ans, le dispositif Quilès-Méhaignerie (1986-1998) a soutenu la construction de 486 000 logements locatifs privés⁴² (39 000 par an) et que le dispositif « Besson » qui lui succédera sera à l'origine de 80 000 nouvelles unités pour le parc locatif privé entre 1999 et 2002. Enfin, les incitations fiscales « Robien », « Borloo » puis « Scellier » vont conduire à la réalisation de 554 000 logements neufs à vocation locative entre 2003 et 2011 (62 000 par an). Ainsi depuis 1988, la taille du parc locatif privé s'est redressée pour atteindre 5,7 millions d'unités à la fin de l'année 2011⁴³.

Le second argument des opposants à la régulation des loyers porte sur la « grande sagesse du marché » qui s'ajuste toujours *in fine* aux capacités des demandeurs. Si cela peut se vérifier sur le long terme, en attendant la phase d'ajustement les dysfonctionnements sont importants et immédiats, pénalisent surtout les ménages les plus modestes et les conduisent à supporter des taux d'effort toujours plus importants pour se loger. Les tenants de cette position soulignent aussi que la hausse des prix a entraîné une baisse de la rentabilité locative et que la hausse des loyers devrait permettre de la restaurer à un niveau supérieur. Or, si le doublement des prix de l'immobilier au cours des dix dernières années a symétriquement affaibli le rendement attendu de l'investissement locatif... il a parallèlement permis de dégager des plus-values significatives à la revente du logement, dont bénéficient évidemment les propriétaires immobiliers.

Quelles solutions ?

S'il est nécessaire de maintenir et de consolider le parc locatif privé pour assurer la diversité de l'offre immobilière et de garantir aux propriétaires une rentabilité suffisante, il convient aussi de veiller à ce que les loyers d'une partie au moins de ce secteur locatif soient compatibles avec les revenus des ménages modestes.

Pour cela, il ne serait pas judicieux de réactiver le mécanisme qu'avait introduit la loi Quilliot en 1982 qui prévoyait une négociation nationale pour fixer le juste niveau de loyer. Une telle proposition, qui n'a d'ailleurs jamais été suivie d'effet, ne pouvait en fait pas fonctionner à cette échelle, les organisations représentatives des propriétaires et des locataires n'ayant ni la légitimité ni la culture de la négociation qui est celle des partenaires sociaux dans l'entreprise ou des acteurs du logement (propriétaires et locataires) en Allemagne. De plus, l'échelle nationale n'est pas la bonne pour traiter cette question.

⁴² C'est pourtant au cours de cette période qu'est adoptée la loi de régulation des rapports locatifs du 6 juillet 1989, qui reprend les mesures de fixation des hausses de loyer de la loi Quilliot, sans produire d'effet négatif sur l'investissement locatif.

⁴³ « 3 Petites histoires sur l'investissement locatif privé », chronique de Michel Mouillart, professeur d'économie à l'Université de Paris-Ouest, *Immo Week Hebdo*, n° 671, 15 novembre 2012.

Deux pistes, d'ailleurs déjà ouvertes, devraient permettre d'apporter un cadre favorable à une régulation des loyers. D'abord, la démarche des observatoires locaux de l'habitat qui, comme les miroirs des loyers en Allemagne, permettrait d'objectiver la situation à l'échelle des marchés locaux de l'habitat et de leur extrême diversité. La connaissance des loyers pratiqués localement est à la base de tout dispositif de régulation. La constitution d'observatoires est donc essentielle. Là où ils n'existent pas, le maintien du régime actuel oblige à judiciariser les rapports locatifs. Les initiatives visant à sécuriser les propriétaires contre d'éventuelles défaillances des locataires (garantie universelle des risques locatifs) constituent une autre piste. Les démarches engagées à petite échelle dans ce sens, notamment par les agences immobilières à vocation sociale, montrent que des propriétaires peuvent échanger une légère perte de rentabilité contre une plus grande sécurité.

Troisième enjeu - Refonder la politique en faveur des sans-abri et des mal-logés

Le rapport consacré à la politique d'hébergement et d'accès au logement, préparé pour la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale des 10 et 11 décembre 2012, constitue une étape importante dans la refondation de la politique en faveur du logement des personnes défavorisées. Cette dernière avait justement pointé — à l'orée des années 1990 — l'importance que prenaient les difficultés d'accès au logement et les problèmes de maintien dans leur logement que pouvaient éprouver un certain nombre de locataires fragilisés par l'évolution des structures familiales, comme par celui du contexte économique. En vingt ans, la situation a bien changé. Le phénomène d'exclusion du logement a pris une ampleur inédite ; les structures d'accueil d'urgence, d'hébergement et les différentes formules de logement intermédiaire ou d'insertion se sont développées sans pour autant parvenir à l'endiguer.

Ce qui est sans doute nouveau, c'est **le développement d'une approche qui tente de saisir dans un même mouvement tout ce qui se joue dans le vaste espace qui va de la rue au logement**. Ce rapprochement, opéré formellement à travers l'intégration des plans départementaux « accueil, hébergement, insertion » (PDAHI) aux plans départementaux en faveur du logement des personnes défavorisées (PDALPD), a été nourri par les réflexions développées ces dernières années, notamment au sein du Collectif des associations unies. Elles soulignent la nécessité de conduire une approche articulant prévention, hébergement et accès au logement. C'est cette même logique qui devait inspirer la stratégie du « Logement d'abord » conduite dans le cadre de la Refondation du dispositif d'hébergement et d'accès au logement lancée en 2009.

La réflexion engagée dans le cadre de la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale s'inspire de tout cet investissement et la Fondation Abbé Pierre y voit les bases d'une refondation effective de la politique en faveur

des sans-abri et des mal-logés. Elle couvre le large périmètre qui va de la rue au logement et cherche à distinguer les actions à mettre en œuvre dès 2013, de celles qui devraient trouver leur place dans le cadre d'un plan quinquennal. Il ne s'agit pas seulement d'y inscrire une liste d'actions à engager, mais de redonner sens et efficacité à l'action conduite en direction des personnes et familles les plus fragiles.

La nécessité d'instaurer des pratiques vertueuses dès 2013

Une dynamique nouvelle doit être lancée dès 2013. Le rapport a ainsi proposé un certain nombre de mesures à mettre en œuvre :

- accorder à 40 000 ménages en grande difficulté (20 000 en demande urgente d'hébergement, 20 000 en attente d'un relogement dans le cadre du « Dalo » surtout présents en région parisienne et en Paca),
- réaliser un diagnostic territorial complet des besoins à l'échelle départementale dès les premiers mois de l'année : des diagnostics à « 360° », de façon à avoir une vue aussi large que possible du phénomène d'exclusion du logement et à fonder les politiques,
- mettre en œuvre 5 000 mesures supplémentaires d'accompagnement social,
- restaurer le Loca-Pass qui a fait la preuve de son efficacité (ce qui n'est pas le cas de la GRL dans sa formule actuelle) jusqu'à la mise en place d'une garantie des risques locatifs universelle,
- conforter le tissu associatif en première ligne dans la lutte contre l'exclusion et le mal-logement.

L'élaboration d'un plan quinquennal

En choisissant d'inscrire dans un plan quinquennal les mesures discutées au sein du groupe de travail qui a préparé le rapport pour la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté, **l'objectif est de reconstruire une action publique cohérente fondée sur une approche globale** qui pourrait tourner autour de cinq axes d'intervention.

L'action doit d'abord se fonder sur **une vision partagée de l'ensemble des difficultés** de logement (personnes à la rue, hébergées, en logement précaire ou indigne...) ⁴⁴, de l'offre et des réponses sur chaque territoire et donc être ancrée dans les diagnostics territoriaux que nous avons évoqués précédemment. Ces diagnostics doivent constituer la base du travail et d'ajustement des politiques (logement et hébergement) au niveau national et local.

Le plan quinquennal doit viser **l'adaptation et la transformation des conditions et des capacités d'accueil des plus démunis**. L'objectif poursuivi est — conformément à celui du « Logement d'abord » — de favoriser l'insertion par l'accès au logement pour, à terme, limiter l'hébergement aux situations d'urgence ou celles qui relèvent de besoins particuliers. C'est avant tout les remises à la rue

⁴⁴ En s'appuyant sur la grille Ethos (Typologie européenne de l'exclusion liée au logement).

et la gestion saisonnière des places d'hébergement qui doivent être abandonnées et remplacées par la mise à disposition d'un nombre suffisant de places destiné à apporter une solution immédiate, stable et inconditionnelle, tout en répondant immédiatement à l'objectif de réduire ce « statut » aux situations qui le nécessitent et donc en logeant toutes les personnes en capacité d'autonomie.

La poursuite de l'amélioration des conditions d'hébergement (dans la continuité du programme dit « d'humanisation ») doit permettre de mettre rapidement fin aux hébergements indignes. Mais la transformation de l'offre aux plus démunis passe aussi par une diversification des réponses, en mobilisant des logements privés de façon durable et en développant les formules alternatives (résidences sociales, pensions de famille, hôtellerie sociale), tout en s'adaptant aux nouveaux besoins qui s'expriment (familles, personnes en souffrance psychique...). Le rôle des SIAO dans l'orientation des personnes et la coordination des acteurs de l'hébergement et du logement doit être conforté dans ces différentes directions.

Un troisième axe d'intervention vise à **informer et accompagner les personnes et à réinterroger les pratiques du travail social**. Il s'agit d'adapter l'accompagnement aux situations et aux personnes et ainsi le faire systématiquement débiter par un diagnostic sur sa pertinence, ses objectifs et une estimation de sa durée. Il doit partir de la situation réelle des personnes et non de la définition des dispositifs, selon une grille de lecture partagée. L'information, en multipliant les lieux d'accueil de proximité, doit permettre d'aller au devant des personnes, de leur laisser une place dans la définition de leurs projets et de les réintégrer ou de les maintenir dans leurs droits.

Pour cela, il est proposé de varier les formes d'accueil : simple information et conseil, accompagnement ponctuel ou plus durable, accompagnement juridique, socio-économique, santé... L'accompagnement peut donc être axé sur le logement quand cela répond à un besoin, mais il doit également pouvoir être global et/ou pluridisciplinaire pour répondre à d'autres problèmes que le logement lorsque cela se justifie. L'organisation partenariale et territorialisée de l'accompagnement doit donc poursuivre l'objectif de sortir du cloisonnement des politiques et des acteurs intervenant dans le champ du logement, de l'action sociale, de la santé, de l'emploi, de la justice... L'approche deviendrait ainsi transversale pour répondre aux réels besoins des personnes et éviter la dispersion des actions et des moyens.

Face à l'aggravation de la crise économique et de ses conséquences, la préoccupation est également d'empêcher que de nouvelles personnes et familles ne basculent dans la précarité **et d'anticiper autant que possible la perte du logement**. Le plan quinquennal doit avoir pour objectif de créer **une véritable sécurité du logement**. Pour cela, il faut renforcer les outils de la prévention : revaloriser les aides personnelles au logement et sécuriser leur versement ; doubler le forfait « charges » dans la perspective de constitution d'un « bouclier énergétique » ; mutualiser le risque locatif *via* un système de garantie univer-

selle ; améliorer l'efficacité des FSL qui doivent être évalués et harmonisés dans leurs règles et modalités d'intervention, avec un ajustement nécessaire de leurs enveloppes.

Les dispositifs et les procédures doivent être améliorés dans le but d'intervenir le plus rapidement possible pour éviter les ruptures. Un moratoire en 2013 doit faire immédiatement cesser les expulsions sans solution de relogement le temps de se donner les moyens de changer de méthode : renforcer les CCAPEX dans leur rôle préventif et de coordination, mieux aider les acteurs sociaux à comprendre les situations et à les accompagner correctement, développer le recours à l'intermédiation locative pour permettre le maintien des occupants dans leur logement, assurer la continuité des prises en charge en coordonnant les différents services institutionnels (prisons, hôpitaux, ASE)...

Le dernier axe d'intervention vise à **garantir un logement qui soit décent** et pour cela à traiter les 600 000 logements indignes, les copropriétés dégradées et les causes de la précarité énergétique liées à la mauvaise qualité d'une partie du parc existant, dans lesquels les ménages modestes se retrouvent trop souvent relégués.

Il s'agit de développer les outils opérationnels d'intervention (MOUS, PIG) et de revoir l'efficacité des procédures en les simplifiant et en établissant une responsabilité claire afin qu'elles puissent être rapidement menées à leur terme et véritablement protectrice des occupants. Cela plaide en faveur d'un renforcement de la procédure en matière de décence et de l'intégration de critères de performance énergétique dans les textes relatifs à l'habitat indigne. Mais cela demande aussi d'axer prioritairement le programme de rénovation thermique des logements sur les situations de précarité énergétique, et de se donner les moyens de rattraper le retard dans le traitement des copropriétés dégradées dont l'état sanitaire et économique a largement dépassé les seuils du tolérable.

Quatrième enjeu - Poursuivre la rénovation urbaine et relancer la politique de la ville

Au-delà du renforcement des critères de la loi SRU, l'enjeu majeur pour les mois à venir relatif au quatrième axe du Contrat social pour une nouvelle politique du logement (« Construire une ville équitable et durable ») concerne la poursuite de la rénovation urbaine et la relance de la politique de la ville.

Rénovation urbaine : des réalisations importantes mais une politique à renforcer en la fondant sur de nouvelles exigences

Le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) adopté en 2003 a entraîné la signature de près de 390 contrats pour autant de projets, et des dépenses programmées sur la période 2004-2013 (date prévue de lancement des der-

niers travaux) de 44,4 milliards d'euros. L'effet levier attendu à l'origine du programme semble de ce point de vue avoir fonctionné, puisque 1 € de l'ANRU a entraîné *in fine* 4 € de dépenses⁴⁵.

Les opérations liées à l'habitat représentaient 61 % de la subvention ANRU dans le cadre des projets. Fin 2011, on constatait que 106 450 démolitions sur 140 300 prévues avaient été engagées (69 %), 98 460 des 135 700 constructions (73 %), 263 920 des 324 000 réhabilitations (79 %) et 236 595 des 352 700 opérations de résidentialisation (68 %).

L'offre reconstruite (presque 100 000 logements à ce jour) a été le plus souvent financée en PLUS-CD (pour 61 % des logements), c'est-à-dire avec une subvention majorée permettant un loyer minoré pendant plusieurs années. L'offre en PLAI représente, quant à elle, 12 % de l'offre totale reconstruite. Les réhabilitations ont permis des travaux de restructuration et de mises aux normes dans 61 % des cas.

Ce rapide bilan chiffré donne à voir l'importance du PNRU dans l'évolution du patrimoine de logements sociaux en France. Pour de nombreux territoires, ce programme a été — et est encore — l'occasion d'intervenir de manière significative sur des parcs de logements soumis à des processus de dépréciation importants. Ces processus ont été d'autant mieux enrayerés lorsqu'ils se sont accompagnés d'un véritable travail de valorisation du cadre urbain : restructuration des voiries, aménagement des espaces publics, désenclavement, articulation avec les quartiers environnants, création/réfection d'équipements de quartier mais aussi de structures à vocation municipale voire intercommunale, introduction et développement de locaux d'activité et de commerces...

Pour autant, force est de constater qu'entre les attentes exprimées aujourd'hui tant par les organismes d'Hlm que par les collectivités locales (souvent relayées par les services déconcentrés de l'État) et les constats réguliers faits sur le terrain, les besoins d'intervention restent importants : le PNRU semble avoir davantage initié une dynamique (un espoir ?) de refondation des quartiers et des villes, que solutionné durablement un problème mal circonscrit. En effet, dans de rares cas seulement, il ressort que le projet de rénovation urbaine (PRU) a permis conjointement et pleinement une amélioration des conditions de vie des ménages et un meilleur fonctionnement urbain du site dans son territoire.

À ce titre, plusieurs remarques susceptibles d'alimenter les orientations politiques à venir peuvent être formulées.

1 - La restructuration de certains quartiers des années 1960 et 1970 ne peut être traitée dans une temporalité limitée, d'autant que les premières opérations ont permis de prendre conscience que la transformation de certains sites s'inscrit davantage dans des processus de plusieurs décennies que de plusieurs années

⁴⁵ Elles se répartissent ainsi pour les principaux contributeurs : 23,2 % pour les collectivités locales, 26,4 % pour l'Anru, 42,6 % pour les maîtres d'ouvrage.

(cf. des projets-villes comme Mulhouse ou Roubaix).

2 - La montée en ingénierie des collectivités et la collaboration avec les services de l'Anru et de l'État s'est faite « chemin faisant » avec le temps : d'abord à travers une approche réglementaire et des projets souvent stéréotypés puis, progressivement, par des convergences stratégiques sur les enjeux autour de l'habitat, de la prise en compte de la gestion urbaine, la nécessité d'accompagnement social des projets, etc.

3 - Les approches se sont révélées dans un premier temps trop mécaniques, voire trop simplistes : la diversification des produits de l'habitat résumant à elle seule l'enjeu de la mixité sociale, le relogement celui de la question des parcours résidentiels, les clauses d'insertion professionnelle les questions d'emploi, les locaux commerciaux la question de l'activité économique, etc. Bref, c'est *in fine* tout l'environnement, social, économique, voire politique du projet qui a le plus souvent été occulté, les opérations sur le bâti devenant des stratégies en elles-mêmes malgré toutes leurs limites. L'arrivée tardive du volet social des PRU — *via* le lancement des CUCS alors que les « contrats de ville » avaient été arrêtés — n'a par ailleurs pas aidé à une meilleure articulation des approches urbaines et sociales.

4 - Cet enfermement de la stratégie dans un programme d'actions a eu tendance à occulter des enjeux socio-économiques plus profonds. Alors que la solvabilité des ménages est allée en se fragilisant, les loyers proposés dans les logements neufs ou réhabilités ont sensiblement augmenté (les réhabilitations thermiques ne permettant au mieux qu'une moindre hausse de la facture énergétique) : l'amélioration de la situation résidentielle a ainsi majoritairement concerné des ménages parmi les plus favorisés (socialement et économiquement) de ces quartiers. Parallèlement, les objectifs de diversification des produits de logements ont le plus souvent laissé de côté la réalité des marchés locaux de l'habitat (avec le retournement de tendances observé depuis la fin de 2008), de sorte que ce sont essentiellement les territoires déjà dynamiques qui ont bénéficié d'une diversification effective.

5 - Les réalisations menées dans les différents quartiers ont permis une amélioration qualitative sensible de l'offre immobilière (et urbaine) de nombreux sites... mais elles ont parallèlement accru le différentiel de qualité sur les patrimoines et secteurs non traités (cf. les copropriétés dégradées). Les problèmes de spécialisation et de dépréciation ont pour partie été déplacés, faute de réponses adaptées à la réalité sociale de la fin des années 2000.

6 - La politique de rénovation urbaine a par ailleurs permis de mettre en exergue des enjeux territoriaux plus larges que ceux d'opérations sur le bâti ou le cadre de vie. Coordination intercommunale (habitat, développement économique...) et stratégie d'aménagement du territoire (attractivité démographique, déclin économique, fonctionnement métropolitain, etc.) se sont révélées des socles indispensables à une politique cohérente de reconstitution de l'offre urbaine et immobilière, mais

cependant fragiles (concurrence entre les territoires, absence de phasage...).

Une réorganisation de la politique en faveur des quartiers populaires dans un contexte budgétaire contraint

Ces constats, positifs comme négatifs, sont pour la plupart largement reconnus par les nombreux acteurs investis dans le PNRU, même si l'évaluation « officielle » du programme — réalisée directement par l'Observatoire National des ZUS — reste attendue pour le début d'année 2013. L'affirmation d'une crise sociale et économique, suite à la crise financière de 2008, a d'ailleurs confirmé la nécessité d'aller plus loin dans la démarche menée jusqu'à présent mais aussi de la conduire différemment.

L'actuel Président de la République avait d'ailleurs annoncé lors de la campagne électorale, un « PNRU 2 ». Si la pérennisation de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine semble acquise, la notion de « PNRU 2 » a quant à elle disparu du vocabulaire gouvernemental. La démarche de concertation « Quartiers, engageons le changement » lancée par le Ministre délégué à la Ville propose en effet une approche beaucoup plus globale de l'intervention dans les quartiers où se concentrent les difficultés sociales. L'appellation des trois groupes de travail (dont les conclusions sont attendues début 2013) semble indiquer une moindre importance accordée aux enjeux d'intervention sur les cadres urbain et bâti : « Nouvelle géographie prioritaire », « Contractualisation, gouvernance et évaluation » et « Projet de territoire, priorités thématiques de l'intervention ».

L'enjeu du renouvellement urbain (qui a supplanté la notion de « rénovation urbaine » et son accent démolition-reconstruction) n'est pas occulté, mais intégré dans une réflexion qui inclut les questions de mobilisation du droit commun, des outils et financements de la politique de la ville et de ciblage des territoires prioritaires. Les inclinaisons actuelles des échanges laissent ainsi transparaître :

- un couplage renouvellement urbain/politique de la ville dans le cadre d'un « contrat unique », avec une montée en priorité des politiques sociales sur les politiques urbaines,
- une logique de resserrement des sites prioritaires et d'harmonisation des zonages (ZRE, ZUS, PRU, ZFU...) malgré l'annonce préalable des Zones de Sécurité Prioritaire (ZSP),
- une distinction entre territoires d'intervention prioritaire (objet de la politique de la ville) et territoires de prévention (mobilisation du droit commun),
- une contractualisation État-collectivités locales qui se ferait à l'échelle de l'agglomération (négociation stratégique autour du projet de territoire et des moyens mis en œuvre : compétences, droit commun, financements exceptionnels...) avec un rôle des communes plus orienté sur la mise en œuvre opérationnelle.

Ainsi, le travail mené en concertation par le nouveau gouvernement vise vraisemblablement à réorganiser l'approche des quartiers sensibles développée au cours de la dernière décennie. Le Ministre délégué à la Ville annonce une

révision de la politique de la Ville et une refonte des dispositifs dans le cadre d'un projet de loi qui devrait être débattu en 2013. Nous en sommes au stade de l'annonce d'orientations pour une nouvelle étape de la politique de la Ville — comme elle en a déjà connu un certain nombre depuis trente ans. Et les mêmes questions récurrentes refont surface : celle d'un meilleur ciblage de l'action publique sur les territoires les plus en difficulté, celle de l'oscillation entre une action à conduire au niveau des quartiers en difficulté ou à l'échelle de la ville, celle de la nature de la politique à mener (politique spécifique ou mobilisation des politiques de droit commun). Les indications données par le Ministre délégué à la Ville tendent à orienter son choix vers un recentrage de l'action sur un plus petit nombre de quartiers (il y en a 2 500 aujourd'hui), dans une approche à l'échelle de la ville, et à mêler politique spécifique et mobilisation des politiques de droit commun.

Cette réorganisation apparaît fondée sur de nouveaux postulats politiques, mais aussi dictée par un contexte budgétaire contraint. La question des dotations de péréquation fait d'ailleurs partie des éléments de débat sur lesquels les collectivités ont beaucoup insisté ces dernières semaines, alors que le Gouvernement souligne la nécessité d'un renforcement des solidarités à l'échelle intercommunale définie comme échelle de référence.

Quoi qu'il en soit, les quartiers populaires ne doivent pas être sacrifiés sur l'autel de la rigueur budgétaire. L'égalité des territoires impose de mieux répartir l'offre de logements accessibles dans la ville pour lutter contre la spécialisation spatiale qui constitue une menace pour notre cohésion sociale. Mais il s'agit aussi de donner à ces quartiers les moyens de mieux répondre aux attentes de leurs habitants et de s'assurer qu'ils soient à nouveau en capacité de constituer des espaces de développement et de jouer un rôle de promotion sociale. Des objectifs qui, au-delà du logement et de l'habitat en tant que tels, recourent étroitement les questions de transport, d'emploi, de citoyenneté, de culture...

Dans un contexte économique et social qui se tend, la politique du logement est confrontée à de nouveaux défis. Elle doit faire face à la dégradation de la situation socio-économique, à l'intensification des difficultés de logement et, dans un même temps, redéfinir son ambition et ses orientations pour redonner espoir à ceux qui sont confrontés au mal-logement. À cet égard, les élections présidentielle et législatives constituaient une opportunité et c'est pour s'en saisir que la Fondation Abbé Pierre avait élaboré un « Contrat social pour une nouvelle politique du logement » signé par l'actuel président de la République le 1^{er} février 2012.

La politique du logement est aujourd'hui confrontée à deux enjeux majeurs. D'un côté, elle doit répondre à l'urgence sociale et apporter des solutions à ceux qui sont en difficulté pour accéder à un logement et s'y maintenir, d'un autre côté, elle doit être en capacité de mieux répondre à la diversité des besoins sociaux, de lutter contre les manifestations du mal-logement et de prévenir les risques d'exclusion dans le domaine du logement. Certaines mesures adoptées par le nouveau gouvernement depuis le printemps dernier alimentent la première dimension de l'intervention publique, tournée vers le besoin de réponses immédiates à l'urgence sociale (création de places d'hébergement, encadrement pour un an des loyers de relocation ou en renouvellement de bail...). D'autres jettent les premières bases d'une réorientation de la politique du logement, qu'il s'agisse de renforcer l'obligation faite aux communes de construire des logements sociaux, de l'introduction de contreparties sociales aux avantages fiscaux consentis aux investisseurs privés, ou encore de la création des observatoires locaux des loyers (première étape vers leur régulation durable). Mais au-delà de ce premier train de mesures, **il est important que la politique du logement articule véritablement les mesures d'urgence, destinées à éviter les basculements et protéger les plus faibles, et les mesures structurelles, qui permettent la satisfaction des besoins sociaux et limitent pour cela l'emprise du marché sur le logement.**

Agir sur ces deux dimensions de l'action publique est une nécessité tant elles sont liées. Il ne suffit pas de développer des places d'accueil d'urgence et d'hébergement si le fonctionnement du marché immobilier continue à exclure et à empêcher les plus fragiles d'accéder à un logement. Il ne suffit pas de prendre des mesures pour soutenir les locataires en difficulté de paiement et de solliciter tous les dispositifs distributeurs d'aides (collectivités locales, CCAS, FSL, fonds des distributeurs d'énergie...) si on ne cherche pas à limiter le coût du logement dans le budget des ménages modestes ou fragiles. Une telle situation appelle évidemment des mesures ponctuelles d'aide et d'assistance, mais nécessite aussi que la politique du logement intègre des exigences de prévention, d'accès aux droits et d'équité territoriale.

De ce point de vue, l'année 2013 sera déterminante pour aller plus loin que les premières mesures adoptées rapidement dans le début du nouveau quinquennat et pour dépasser le risque d'une intervention cantonnée à la gestion de l'urgence et à la mise à l'abri des personnes, comme nous l'avons pointé dans la première partie de ce chapitre. **Il s'agit aussi de dépasser l'accumulation de mesures ponctuelles et de donner à la politique du logement des orientations nouvelles** et une cohérence pour, au-delà de dispositifs d'aide nécessaires, **instaurer un véritable système de protection sociale du logement**. Mais aussi pour **assurer une meilleure équité territoriale** permettant de prendre en compte la diversité du mal-logement selon les territoires et de garantir entre eux l'exercice de la solidarité notamment par d'indispensables mesures de péréquation. On ne comprendrait pas que les consultations et démarches, engagées dans de nombreux domaines (conférence nationale contre la pauvreté, réforme de la politique de la ville, remise à plat des rapports entre propriétaires et locataires, expérimentation des observatoires des loyers, réforme des attributions de logement sociaux...), ne débouchent pas sur une nouvelle ambition pour la politique du logement et de la ville. Une ambition qui devrait être inscrite dans des lois sectorielles (concernant par exemple les rapports entre propriétaires et locataires) mais aussi dans des programmes pluriannuels de lutte contre la pauvreté, de développement d'une offre de logements accessibles en mobilisant le secteur privé comme le parc public, de poursuite de la politique de rénovation urbaine et de relance de la politique de la Ville.

La diversité des actions engagées dans le domaine du logement fait apparaître **un besoin de cohérence de la politique du logement**, notamment entre sa dimension sociale et sa dimension économique et financière. Que signifierait la volonté de protéger les personnes en grande difficulté si les bidonvilles sont démantelés sans proposer de solutions aux personnes qui y résident ? Que signifierait la fin d'une gestion « au thermomètre » des places d'hébergement sans mettre en œuvre une politique ambitieuse du logement des personnes défavorisées ? Que signifierait de fixer un objectif de 150 000 logements sociaux à financer chaque année si la TVA sur le logement social est augmentée en parallèle, amputant par là les ressources des organismes d'Hlm de 500 millions d'euros (soit le volume des aides à la pierre) ? Que signifierait de construire des logements sociaux sans améliorer les mécanismes de solvabilisation, quand trois logements sur quatre produits depuis 2000 (financement PLUS) ont des niveaux de loyer supérieurs aux loyers-plafonds pris en compte pour le calcul de l'APL et sont, de ce fait, inaccessibles aux ménages les plus modestes ? Que signifierait la volonté de lutter contre la ségrégation en assurant une meilleure répartition territoriale du logement social, quand les seuls logements sociaux accessibles se situent dans le parc Hlm le plus ancien (celui construit avant les années 1980), le plus souvent dans des grands ensembles devenus aujourd'hui pour beaucoup des quartiers

de relégation ? Bref, autant d'exemples qui soulignent la complexité de l'intervention publique dans le domaine du logement, mais aussi le besoin de cohérence entre ses différentes dimensions.

Ce besoin de cohérence est aussi à rechercher dans la gouvernance de la politique du logement. Celle-ci est en effet marquée par le lent et profond mouvement de territorialisation de la politique de l'habitat qui mobilise les Départements pour leur dimension sociale, les Intercommunalités pour le développement de l'offre et les Communes pour leurs compétences en matière d'urbanisme. Nous sommes donc face à un système profondément éclaté dans lequel l'État, dont les moyens s'érodent, entretient des relations à géométrie variable avec les collectivités territoriales selon leurs champs d'intervention. Les Communes sont ses partenaires pour les opérations de rénovation urbaine, les Intercommunalités pour l'élaboration et la conduite des politiques locales de l'habitat (dans le cadre des PLH), ainsi que pour la production d'une offre locative sociale ou son amélioration (dans le cadre de conventions de délégation des aides à la pierre), les Départements pour la politique en faveur du logement des personnes défavorisées et l'hébergement (à travers les PDALPD et les PDAHI). Il s'en suit une diversité de relations croisées, qui prennent appui sur des supports différents (plans, conventions...), le tout constituant un ensemble particulièrement complexe et difficile à gouverner. Sans compter que toutes ces collectivités — avec parfois le concours des Régions — participent au financement du logement social, même si la seule contribution à avoir réellement augmenté ces dernières années est celle des communes et des EPCI qui ont dû, avec le renfort des apports en fonds propres des organismes Hlm, suppléer le désengagement de l'État et de certaines collectivités territoriales.

Les premières esquisses de la nouvelle étape de la décentralisation semblent en mesure de lever un certain nombre de difficultés en renforçant le choix du niveau intercommunal pour mettre en cohérence les approches habitat et urbanisme (création d'un PLU intercommunal), mais il reste à rendre plus cohérents les PLH et les PLU (à l'image de ce qu'a engagé le Grand Lyon avec l'élaboration d'un PLUH intercommunal). D'un autre côté, l'affirmation du fait métropolitain dans la loi en projet pourrait bien avoir pour effet de provoquer une délégation ou un transfert vers les EPCI concernés d'un certain nombre de compétences sociales que détiennent aujourd'hui les Départements (FSL par exemple) ou l'État (mise en œuvre du Droit au logement opposable, délégation du contingent préfectoral déjà effectif dans quelques territoires...). Et, à n'en pas douter, la logique d'expérimentation qui semble devoir être inscrite dans la loi, renforcera ce mouvement d'affirmation de la responsabilité des structures intercommunales en matière d'habitat et de leurs capacités d'intervention.

Parallèlement à cette évolution, **le rôle de l'État doit être affirmé mais aussi repensé**. C'est à lui que revient la responsabilité de mettre en œuvre le droit au logement et de créer pour cela les conditions de développement d'une offre de logement abordable, d'assurer sa pérennité, de mettre en place des mécanismes de protection à portée universelle et des dispositifs spécifiques pour les plus démunis. On peut se réjouir que le Premier ministre ait lancé en décembre 2012, la « modernisation de l'action publique » et que celle-ci concerne, dès 2013, deux dimensions au moins de l'action publique en matière de logement⁴⁶. Mais il n'en reste pas moins que le logement est un domaine où il restera difficile de faire plus avec moins.

De ce point de vue, le budget 2013 consacré au logement par l'État apparaît comme un budget en « trompe-l'œil », selon qu'il est présenté par Bercy ou par la Ministre de l'Égalité des territoires et du Logement. Dans un cas, on note une baisse de 5,2 % des crédits à disposition du ministère. Dans l'autre, une hausse de près de 20 % des crédits disponibles pour le logement et l'égalité des territoires qui passent de 8,2 milliards d'euros en 2012 à 9,8 milliards d'euros en 2013, du fait de la mobilisation de crédits extra-budgétaires (prêt mobilisé par Action Logement auprès de la CDC, vente de quotas carbone). Si un tel montage peut s'expliquer en période de tension sur les budgets publics, il ne constitue pas un modèle en capacité d'assurer le financement du secteur à moyen terme. Se pose donc la question de la mobilisation de ressources complémentaires issues notamment des marchés immobiliers, qui ont bénéficié de la progression très rapide des prix du secteur sans investissement particulier, *a fortiori* quand celle-ci est liée à des investissements publics (création d'infrastructures, lignes de transport en commun...). C'est dans ce sens que la Fondation Abbé Pierre propose la création d'une « contribution de solidarité urbaine » visant à renforcer les capacités financières d'intervention des collectivités locales dans la production de logements à vocation sociale, dans une logique de lutte contre la ségrégation territoriale et de péréquation à l'échelle des bassins d'habitat. **C'est aussi à l'aune des financements consacrés au logement que l'on mesure le degré de priorité accordé à ce secteur.**

Tout doit être fait au niveau national pour favoriser l'accès de tous à un logement et prévenir le risque de le perdre. **Tout doit être fait pour rendre effectifs les principes régulièrement affichés par le Gouvernement**, qu'il s'agisse de l'accueil inconditionnel ou du principe de continuité dans l'hébergement, de l'opposabilité du droit au logement ou plus largement de l'égalité des territoires et de la solidarité nationale qui doit être exercée envers les plus fragiles. Autant de principes fondamentaux qui doivent être placés par les responsables politiques en haut de la pile des priorités, de façon à redonner de nouvelles perspectives à ceux qui sont les victimes, souvent silencieuses, d'une exclusion qui s'enracine dans notre pays.

⁴⁶ Une évaluation de « territorialisation de la politique du logement » doit être lancée début 2013, « la prévention des expulsions locatives » suivra en juin.

Chapitre 2

Le tableau de bord du mal-logement

→ LE « MAL-LOGEMENT »
SES FORMES ET SES MANIFESTATIONS

→ LE SUIVI DES POLITIQUES DU LOGEMENT
DANS UN CONTEXTE DE CRISE DU LOGEMENT SANS PRÉCÉDENT

Ce chapitre a un statut particulier dans le rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre : il présente une vision synthétique de l'état du mal-logement en France, grâce à un tableau de bord d'indicateurs composé de deux parties. Une première partie dont l'objectif est de recenser, décrire et analyser les situations de mal-logement dans leur diversité et leur ampleur, en dégagant leurs évolutions au fil du temps. Une seconde partie qui cherche à identifier les dynamiques à l'œuvre dans la crise du logement et à suivre les politiques mises en œuvre pour y répondre.

Ce tableau de bord s'appuie sur des données statistiques originales, mais aussi sur diverses informations présentées dans d'autres parties du rapport ou publications de la Fondation. Il reste largement tributaire des données disponibles au niveau national (statistiques produites par l'Insee, données officielles des ministères, travaux de chercheurs...). Sachant que si certaines données peuvent être actualisées chaque année¹, d'autres en revanche reposent sur des enquêtes ponctuelles ou reconduites sur des échéances plus longues (comme l'enquête Sans domicile 2001 de l'Insee qui n'a pas été reconduite avant 2012 et dont les résultats ne sont pas encore disponibles). Nous avons fait le choix de présenter ici les dernières données disponibles, tout en regrettant le caractère daté de certaines qui ne permettent pas de prendre la juste mesure des situations de fragilité que vivent les ménages aujourd'hui, et notamment depuis le début de la crise économique en 2008 (c'est le cas de l'enquête Logement de 2006 qui ne sera reproduite qu'en 2013). Les données mobilisées dans ce rapport dépendent aussi fréquemment de sources administratives - liées à des interventions publiques - dont le maniement se révèle délicat car elles informent autant sur l'efficacité des politiques publiques mises en œuvre que sur la réalité sociale que traitent celles-ci².

Ce tableau de bord est aussi l'occasion de pointer les limites et zones d'ombre dans la connaissance statistique sur l'état du mal-logement, notamment sur le non-logement (situations de squats, hôtels, cabanes, bidonvilles, campings...) ou les « flux » (expulsions locatives, trajectoires résidentielles des ménages...). Et si des pistes d'amélioration ont été formulées par le Conseil national de l'information statistique (CNIS)

¹ Notamment les données de suivi des politiques du logement qui font l'objet de bilans ministériels annuels. À noter que la mise en œuvre de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) s'est traduite par la définition d'indicateurs de performance qui permettent d'assurer un suivi de la réalisation de certains objectifs de la politique du logement (cf. rapports annuels de performance / données Chorus).

² Une augmentation des aides accordées par les Fonds de solidarité logement (FSL) pourrait aussi bien traduire une accentuation des difficultés des ménages pour accéder au logement, qu'une meilleure utilisation du dispositif par les bénéficiaires. Et, à l'inverse, une diminution de ces aides pourrait aussi bien refléter un reflux des difficultés des ménages qu'une baisse des moyens dont disposent les FSL pour intervenir.

en 2011³, une grande vigilance reste de mise pour que ses préconisations ne restent pas lettre morte. Cette vigilance est renforcée dans le contexte actuel de limitation des moyens conférés à la statistique publique, sachant que la décentralisation engendre par ailleurs des difficultés dans la collecte et le traitement des données au niveau local. L'enjeu est de taille car, si l'observation et la connaissance statistique sur le mal-logement constituent avant tout un outil pour pouvoir agir efficacement sur ses causes, les moyens dont se dotent (ou non) les pouvoirs publics en ce domaine constituent déjà un premier indicateur de la volonté d'agir...

³ *Le Mal-logement*, rapport d'un groupe de travail du CNIS, n°126, juillet 2011. Rapport rédigé suite à la réflexion d'un groupe de travail auquel la Fondation Abbé Pierre a participé, aux côtés des services producteurs de données et des acteurs du logement.

LE « MAL-LOGEMENT » SES FORMES ET SES MANIFESTATIONS

Le terme de « mal-logement » a été créé en 1995 par la Fondation Abbé Pierre pour rendre compte des difficultés de logement auxquelles étaient confrontées les personnes défavorisées. Il n'était alors pas imaginable que le phénomène prendrait l'ampleur qu'on lui connaît aujourd'hui. Année après année, le mal-logement s'est diversifié dans ses formes et ses manifestations et touche des catégories de personnes de plus en plus larges. Car il ne renvoie plus seulement à toutes les personnes sans domicile ou vivant dans des logements inconfortables (comme c'était le cas dans les années 1950) — même si ces situations sont malheureusement toujours très présentes. D'autres problématiques sont apparues au cours des 15 dernières années, sous l'effet de la flambée des coûts du logement et de la précarisation des ressources des ménages (chômage, temps partiels subis, CDD, intérim...) : dans ce contexte nouveau, de plus en plus de ménages, y compris parmi les couches intermédiaires et les classes moyennes, sont en difficulté pour accéder à un logement, pour s'y maintenir, ou pour en changer au cours de leur vie.

Les cinq dimensions, aujourd'hui constitutives du mal-logement, seront décrites dans cette première partie : l'absence de logement personnel (1), les difficultés d'accès au logement (2), les mauvaises conditions d'habitat (3), les difficultés de maintien dans le logement (4), le blocage de la mobilité résidentielle et « l'assignation à résidence » (5). L'objectif de ce tableau de bord étant de présenter l'ensemble des problématiques de mal-logement et leurs conséquences sur les personnes, à travers les données statistiques existantes au niveau national.

La Fondation Abbé Pierre estime à 3,6 millions le nombre de personnes aujourd'hui confrontées au mal-logement ; et si l'on considère tous les ménages fragilisés à court ou moyen terme, ce sont plus de 10 millions de personnes qui sont touchées par la crise du logement. Ces estimations⁴ s'appuient sur les données statistiques existantes au niveau national, lesquelles s'avèrent parfois singulièrement limitées ou datées et ne permettent pas de prendre la mesure des effets de la crise économique sur les ménages depuis 2008. À travers plusieurs indicateurs de suivi du contexte socio-économique actuel, il y a pourtant tout lieu de craindre une amplification récente des fragilités et du mal-logement dans notre pays.

⁴ Voir « Les chiffres du mal-logement » à la fin de ce rapport, qui tiennent compte des risques de doubles-comptes entre les différentes situations de mal-logement. Ce que ne fait pas ce tableau de bord dont l'objectif est avant tout de présenter, de la façon la plus exhaustive possible, l'ensemble des problématiques de mal-logement et des données chiffrées existantes pour en rendre compte.

Le contexte socio-économique de 2012⁵

Pauvreté⁶ : 8,6 millions de personnes en 2010 (+ 444 000 personnes par rapport à 2009).

Chômage : 4,6 millions de demandeurs d'emploi en novembre 2012 (+ 388 000 personnes par rapport à novembre 2011) - demandeurs inscrits à Pôle Emploi, catégories A,B,C, France métropolitaine, 1 jeune actif sur 5 au chômage en 2011 (22 %).

Sous-emploi : 1,4 million de personnes en sous-emploi au 2^e trimestre 2012 (55 000 de plus qu'en 2011).

Travailleurs pauvres : 1,9 million de personnes en 2009.

Minima sociaux : 2 millions de ménages bénéficiaires du RSA au 1^{er} janvier 2012 (+ 234 000 par rapport au 1^{er} janvier 2011).

Demandes d'aide des ménages : 83 % des CCAS/CIAS en 2011 constatent une hausse globale des demandes d'aide (79 % en 2010, 75 % en 2009).

1^{re} dimension du mal-logement : L'absence de logement personnel

On dénombre des centaines de milliers de personnes contraintes de dormir à la rue... ces situations incarnent sans doute de la façon la plus dramatique le problème de l'absence d'un logement personnel. Mais le « non-logement » prend également d'autres formes, moins visibles dans l'espace public, mais non moins préoccupantes : cabanes dans les bois, squat, camping à l'année, bidonvilles, hébergement chez des amis ou de la famille, accueil dans des structures d'hébergement saturées... Le recours à la « zone grise » du mal-logement ne concerne plus aujourd'hui que nos concitoyens les plus démunis, mais aussi tous ceux qui, fragilisés à un moment de leur vie, peuvent basculer dans des situations de grande précarité. Sur une période récente, l'exclusion du logement est devenue un phénomène massif qui touche au moins 700 000 personnes. Sachant que, d'après l'Insee, une personne sur vingt s'est retrouvée sans logement personnel au moins une fois au cours de sa vie⁷.

De la figure du « sans-abri » à toutes les personnes sans domicile fixe

L'absence de logement personnel se manifeste tout d'abord de la manière la plus criante, au travers de toutes les situations de personnes contraintes de vivre à la rue : les « sans-abri » au sens de l'Insee, c'est-à-dire toutes les personnes qui ne disposent d'aucun lieu couvert pour se protéger des intempéries (pluie, froid) et dorment à l'extérieur (dans la rue, un jardin public...) ou un

⁵ Sources : Insee, UNCCAS.

⁶ Pauvreté monétaire, seuil à 60 % du niveau de vie médian.

⁷ Maryse Marpsat, *Insee Première* n°1225, février 2009 : 2,5 millions de personnes qui avaient un logement personnel au moment de l'enquête déclarent en avoir été privées au moins une fois par le passé. Parmi elles, 78 % ont été hébergées par un tiers, 14 % dans un service d'hébergement, 11 % ont dormi dans un lieu non prévu pour l'habitation (rue, parc, voiture, etc.).

lieu non prévu pour l'habitation (cave, cage d'escalier, chantier, parking, centre commercial, grotte, tente, métro, gare...). Le dernier recensement de la population en 2006 a établi à 14 600 le nombre de personnes confrontées à cette forme extrême d'exclusion du logement (dont 13 700 en métropole). Un chiffre en augmentation par rapport au recensement de 1999 (9 000 personnes).

En s'appuyant sur le recensement de la population, l'enquête Établissements sociaux de 2008 et différentes sources administratives, **l'Insee a récemment estimé à 133 000 le nombre de personnes sans domicile en France métropolitaine**⁸. Parmi elles, 33 000 personnes dorment habituellement dans un lieu non prévu pour l'habitation ou des centres d'hébergement d'urgence, 66 000 personnes sont accueillies dans les établissements sociaux de long séjour (centres d'hébergement et de réinsertion sociale, établissements d'accueil mère-enfant, centres dédiés aux demandeurs d'asile...) et 34 000 personnes dans les dispositifs d'hébergement financés par l'aide au logement temporaire (logements ou chambres conventionnés à l'ALT en places d'urgence ou de plus longue durée, hors établissements sociaux)⁹.

À noter qu'en 2001, l'enquête « Sans domicile » de l'Insee établissait à 86 000 le nombre de personnes sans domicile¹⁰, parmi lesquelles se trouvent 63 500 personnes privées de domicile et 16 000 enfants, ainsi que 6 500 personnes logées dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ou d'hébergement provisoire (CPH) pour réfugiés. Ce premier recensement est apparu toutefois comme une estimation *a minima* en raison de nombreux territoires et situations non couverts¹¹. Si des améliorations ont été apportées à l'enquête « Sans domicile », du point de vue de sa couverture¹², on ne peut que regretter sa faible périodicité (11 ans séparent l'enquête SD 2001 de l'enquête SD 2012 dont les résultats ne sont pas encore connus à ce jour) alors que l'ensemble des observateurs de terrain s'accordent à dire que le phénomène d'exclusion du logement s'est considérablement aggravé depuis 2001. De son côté, **la Cour des Comptes**¹³ a estimé à environ 150 000 le nombre de personnes sans domicile à la fin des années 2000.

⁸ Pierrette Briant, Nathalie Donzeau, *Insee première* n° 1330, « Être sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles », janvier 2011.

⁹ Une partie des personnes relevant de ces estimations est décomptée dans le tableau relatif aux structures d'hébergement (Cf. tableau 1).

¹⁰ L'Insee a approfondi l'analyse des conditions de vie de 46 800 adultes francophones recensés dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants, et montré que, 8 % avaient passé la nuit précédant l'enquête dans un lieu non prévu pour l'habitation (rue, abri de fortune), 50 % dans un centre d'hébergement, 37 % dans un logement (studio ou appartement) dépendant d'associations ou d'organismes publics et 5 % à l'hôtel.

¹¹ N'ont pas été prises en compte dans l'enquête SD 2001 toutes les personnes qui ont passé une courte période dans la rue sans faire appel au réseau d'aide (ex : personnes se retrouvant à la rue à la suite de violences conjugales), les sans-domicile qui n'ont jamais fait appel à un centre d'hébergement ou de distribution de repas faute d'en connaître l'existence ou par choix, ainsi que les sans-domicile présents dans les agglomérations de petite taille dépourvues de ces services. Ont été par ailleurs exclues du champ de l'enquête les personnes hébergées par des institutions dont la fonction première n'est pas de fournir un hébergement (ex : hôpitaux, prisons) et qui néanmoins résolvent un problème de logement pendant la durée du séjour.

¹² En intégrant notamment les personnes sans domicile en milieu rural, dans les agglomérations de moins de 20 000 habitants, dans les départements d'Outre-mer, personnes qui n'utilisent pas les services de restauration, etc.

¹³ Cour des Comptes, *Rapport d'évaluation sur La politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile*, novembre 2011. 507 p.

Enfin, les personnes sans domicile ne constituent pas un groupe homogène : des jeunes à faible niveau de qualification aux personnes disposant d'emplois précaires ou au chômage, des familles mal-logées aux personnes isolées âgées à la rue depuis des années, en passant par les familles en attente d'un logement social, les femmes victimes de violences conjugales, demandeurs d'asile déboutés, jeunes en rupture familiale, anciens détenus... le seul point commun de tous ces publics est bien souvent de ne pas avoir de logement personnel.

L'ampleur du phénomène d'exclusion du logement est également perceptible à travers les milliers de personnes qui n'ont pas d'autre choix que d'être hébergées dans des structures d'accueil collectives.

L'ensemble du secteur de l'hébergement et de l'habitat temporaire compte plus de 310 000 places en 2012¹⁴, dont :

- **36 600** places d'accueil d'urgence (en CHU et autres places d'urgence, chambres d'hôtel, lits halte soins santé¹⁵, résidences hôtelières à vocation sociale),
- **43 800** places d'hébergement d'insertion (CHRS, places de stabilisation, centres maternels) ;
- **41 700** places destinées aux demandeurs d'asile dans les CADA, AUDA, hôtels et autres places d'accueil d'urgence, ainsi qu'aux réfugiés statutaires dans les CPH ;
- **192 500** places en logements d'insertion (résidences sociales, foyers de travailleurs migrants¹⁶ ou foyers de jeunes travailleurs, places financées par l'ALT ou en intermédiation locative).

À noter que, compte tenu de la forte mobilité des personnes au sein des structures d'accueil, ce sont vraisemblablement beaucoup plus de personnes qui ont été accueillies dans le dispositif d'hébergement et de logement temporaire au cours de l'année¹⁷.

¹⁴ Sont prises en compte ici les capacités d'hébergement en service à l'année. Ne sont en revanche pas prises en compte les capacités supplémentaires mises en service l'hiver (9 446 places en moyenne par soir pendant l'hiver 2011-2012) ni les personnes hébergées aux frais des collectivités territoriales faute de recueil national d'informations.

¹⁵ Les lits halte soin santé (LHSS) offrent une prise en charge médico-sociale à des personnes en situation de précarité dont l'état de santé ne justifie pas une hospitalisation mais qui ont néanmoins besoin de soins.

¹⁶ Dans son 16e rapport, le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées souligne combien, dans certains vieux FTM non transformés, les conditions de confort sont archaïques, sans même évoquer la sur-occupation que certains connaissent.

¹⁷ A titre d'exemple, la CNAF indique que ce sont 131 128 personnes qui ont été hébergées en 2010 dans les 50 105 places financées grâce à l'ALT.

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

	au 1/01/2012
Places d'accueil d'urgence (1)	36 604
dont places en centres d'hébergement d'urgence (CHU)	14 314
dont places d'hôtel	16 235
dont places d'accueil d'urgence dans les CHRS	4 828
dont lits halte soin santé (LHSS)	1 000
dont places de RHVS à la disposition de l'Etat	227
Places d'hébergement d'insertion	43 847
dont places en CHRS (1)	30 754
dont places de stabilisation* (1)	7 993
dont places en centres maternels (2)	5 100
Dispositif spécifique pour demandeurs d'asile (3)	41 665
dont places en CADA)	21 410
dont places en AUDA (urgence nationale)	1 756
dont places en hôtels pour les demandeurs d'asile	11 035
dont autres places d'urgence	6 381
dont places en CPH (pour les réfugiés statutaires)	1 083
Places en logements d'insertion	192 530
dont places financées par l'Aide au logement temporaire (4)**	43 000
dont places en résidences sociales « classiques » (1)	75 592
dont places en FTM non transformées en résidences sociales (5)***	48 000
dont places en FJT non transformées en résidences sociales (6)	20 000
dont personnes en intermédiation locative (7)	5 938
Total général	314 646

* dont 4 229 places de stabilisation hors CHRS.

** 50 105 places en logements ou chambres d'hôtel, à fin 2010, auxquelles nous avons retiré 7 026 places en CHU co-financées par l'ALT.

*** estimation en nombre de places, par application d'un ratio de 145 places par foyers, sachant que 334 FTM n'étaient pas réhabilités fin 2011.

Sources :

(1) DGCS au 31.12.2011. France entière.

(2) enquête Établissements Sociaux, à fin 2008.

(3) au 30 juin 2011.

(4) ministère du Logement et CNAF, 2010.

(5) estimation de la Fondation Abbé Pierre, à partir des données du ministère du Logement 2010 et 2011 (répertoire Finess).

(6) estimation du cabinet FORS-Recherche sociale, dans une étude sur « le logement accompagné » réalisée pour le compte de la Dihal (avec appui de la DGALN-DHUP), mai 2012.

(7) dispositif solibail, au 31/12/2011.

NB : La Fondation Abbé Pierre ne comptabilise pas ici les pensions de famille (10 269 places à fin 2011 – y compris en résidences accueil), qui correspondent à des formules de logement durable, même si leur vocation a parfois été dévoyée.

Notons que le dispositif d'hébergement est aujourd'hui sous pression, et ne permet pas de répondre à toutes les situations de précarité et d'exclusion, comme l'a montré le baromètre 115 de la Fnars¹⁸, qui indique en novembre 2012, que le taux de réponses négatives pour absence de places disponibles atteint 78 %.

Abris de fortune, campings à l'année... l'extension de la zone grise du « non-logement »

Aux marges de l'hébergement et du logement s'est formée une zone grise du « mal-logement¹⁹ » qui renvoie à toutes sortes de solutions précaires. Parmi elles, les habitations de fortune où vivent quelque 85 000 personnes²⁰ dans des caravanes immobilisées, baraques de chantier, logements en cours de construction, locaux agricoles aménagés, mobil-homes immobilisés dans des campings, etc. Ces solutions de fortune sont souvent peu visibles dans l'espace public et gagnent des territoires de plus en plus éloignés des villes.

Le recours aux terrains de camping, pour se loger toute l'année, est également une « solution » d'habitat très précaire qui s'est développée de façon préoccupante au cours des dernières années. Les professionnels du secteur parlent d'une « déferlante » quand ils évoquent l'explosion de cette « clientèle » permanente de leurs campings (personnes sans domicile fixe, mais aussi retraités, salariés précaires, etc.). Suivi partiellement par la statistique publique²¹ (compte tenu du caractère illégal de cette pratique), le phénomène n'est appréhendé aujourd'hui que par des enquêtes de terrain auprès des gestionnaires. À partir des données du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne, une étude de la chercheuse France Poulain²², du CNRS, a estimé en 2005 que 100 000 personnes vivaient à l'année en camping ou mobil-home (hors marinières et gens du voyage).

La réapparition des bidonvilles que l'on croyait disparus

L'exclusion du logement se manifeste également de façon dramatique à travers la réapparition de situations que l'on croyait disparues, telles que les bidonvilles qui se développent aujourd'hui à la périphérie des villes, dans des terrains vagues, des friches industrielles, sous des échangeurs autoroutiers. Solutions de dernier repli pour des populations très marginalisées — notamment de familles de migrants avec enfants — venues de Bulgarie ou de Roumanie, les bidonvilles se caractérisent par des conditions sanitaires d'une

¹⁸ FNARS, « Baromètre 115, Hiver 2012/13 ». Enquête réalisée en novembre 2012 auprès des « 115 » de 37 départements.

¹⁹ La notion de « non-logement » renvoie à diverses situations d'habitat précaires - voire indignes - et révèle la constitution d'un nouveau champ aux marges de l'hébergement et du logement.

²⁰ D'après le recensement rénové de la population de 2006.

²¹ La location d'emplacements en camping à l'année étant une pratique illégale, le Conseil national d'information statistique (CNIS) pointe dans son rapport sur le mal-logement (juillet 2011) des difficultés d'ordre méthodologique pour la réalisation d'enquêtes au niveau national : refus de réponse des gérants de camping, risque de réponses fausses, voire décision de mettre fin à ces locations dans la crainte de contrôle.

²² Étude réalisée en 2005 par France Poulain, chercheuse au CNRS. Cf. France Poulain, *Le camping aujourd'hui en France, entre loisir et précarité*. Éditions de la DDEA de l'Oise, septembre 2009, 172 p.

extrême précarité (absence de sanitaires, d'accès à l'eau, à l'électricité...) qui exposent leurs occupants à des incidents (liés au chauffage au bois, à l'éclairage à la bougie...) voire à des décès accidentels.

Aucune donnée statistique ne permet aujourd'hui de prendre la mesure du phénomène des bidonvilles, les populations qui y vivent étant d'autant plus difficiles à appréhender qu'elles sont soumises à une importante mobilité, sous la menace permanente d'expulsions à répétition de terrains. Un traitement public plus sécuritaire qu'humain qui ne fait qu'aggraver la situation de ces familles, repoussées toujours plus loin des villes et des possibilités de prise en charge et d'accompagnement (ruptures de soins, ruptures scolaires, absence d'accès aux droits...).

Les « squats », dans l'angle mort de la statistique publique

Faute de solutions de logements accessibles, de nombreuses personnes sont aujourd'hui contraintes de vivre en « squat », dans des logements ordinaires mais pour lesquels elles ne disposent d'aucun titre d'occupation. Si certains chercheurs ont travaillé sur la question des squats (notamment Florence Bouillon²³), aucune donnée statistique ne permet aujourd'hui de mesurer l'ampleur du phénomène (en raison principalement de son caractère illégal), ni de le qualifier plus finement. Car si les squats « politiques » ou « culturels » sont relativement connus (étant plus visibles et revendicatifs), ce sont bien les « squats de pauvreté » qui constituent la grande majorité d'entre eux. Y vivent principalement des jeunes sans ressources, demandeurs d'asile, familles en attente d'un logement social, personnes souffrant de toxicomanie... autant de personnes en situation fragile qui se retrouvent alors enfermées dans une spirale d'exclusion et de précarité, éloignées toujours plus de leurs droits et d'un minimum matériel²⁴.

Hébergement chez des tiers : une solution palliative invisible dans l'espace public

D'après les résultats de l'enquête Logement de 2002, l'Insee²⁵ estime qu'un noyau dur de 79 000 personnes sont contraintes d'être hébergées chez des tiers : il s'agit de personnes âgées de 25 à 60 ans qui n'ont pas les moyens de leur indépendance, ne sont pas étudiantes et n'ont aucun lien de parenté direct avec l'occupant en titre. Pour la Fondation Abbé Pierre, l'hébergement contraint peut être élargi aux enfants (et petits-enfants) de l'occupant qui, après avoir occupé un logement indépendant, reviennent au domicile parental pour une raison autre que la fin des études (282 000 personnes), ainsi qu'aux personnes de 60 ans ou plus qui ne sont pas hébergées par convenue personnelle (50 000 personnes). **Au total, ce sont 411 000 personnes qui sont hébergées chez des tiers, de façon contrainte.**

²³ Florence Bouillon, *Les mondes du squat. Anthropologie d'un habitat précaire*, PUF, 2009, 244 p.

²⁴ Marc Uhry, « Frottements ignorants : l'institution et les squats » in *Revue française des affaires sociales*, 2002.

²⁵ *Insee première* n°1330, « Être sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles », Pierrette Briant, Nathalie Donzeau, janvier 2011.

Si ces statistiques ne pourront pas être actualisées avant la publication des résultats de la prochaine enquête Logement de 2013 (en raison de la suppression de ce module dans la dernière enquête Logement de 2006), de nombreuses alertes montrent que le phénomène a pris une réelle ampleur au cours des dix dernières années²⁶ : dans certains territoires, comme la Seine-St-Denis, un service social spécifique a même été mis en place par le Département pour « suivre » ces familles sans accroche territoriale ni administrative.

L'hébergement chez des tiers pose de nombreux problèmes de cohabitation au quotidien, tant pour les hébergés que pour ceux qui les accueillent : problèmes dans l'occupation des logements (surpeuplement, occupation précaire...), nuisances diverses (bruit, promiscuité, manque d'intimité...) particulièrement préjudiciables pour les enfants (problèmes de concentration, stress, difficultés à faire ses devoirs...). Solution de dépannage et d'attente, l'hébergement chez un proche peut se révéler très pénalisant lorsqu'il se prolonge et constitue rarement un facteur d'insertion. Sorte d'amortisseur de la crise du logement, il rend par ailleurs « invisibles » toutes ces personnes sans logement personnel, renvoyant leur prise en charge vers la sphère privée.

Les chambres d'hôtel : une « soupe » en période de crise du logement

L'hôtel apparaît de plus en plus comme une solution de dernier recours pour assurer l'accueil d'urgence des personnes privées de domicile, et notamment de nombreuses familles. Le recours aux nuitées d'hôtel a continué de progresser fortement : fin 2011, on compte 15 498 places en hôtel contre 13 948 places fin 2010, l'essentiel des places d'hôtel se situant en Ile-de-France (12 842 places), en Rhône-Alpes (692 places), Lorraine (749 places) et Picardie (114 places)²⁷. Sachant que ces données ne tiennent pas compte des places mobilisées par les collectivités locales.

Alors que le recours aux nuitées d'hôtel coûte extrêmement cher à la collectivité (l'État y a consacré 95 millions d'euros en 2011, sans compter les budgets des collectivités locales), cette solution apparaît très insatisfaisante pour les familles : autonomie relative, statut précaire, absence de mesures d'accompagnement social (contrairement au secteur de l'hébergement)... Or, si pour toutes ces raisons l'État prévoyait de réduire le recours aux chambres d'hôtel, la part du budget qu'il y consacre n'a cessé de progresser, représentant 43 % des dépenses d'hébergement d'urgence en 2011 (33 % en 2009) alors qu'elle devait être réduite à 25 %.

Par ailleurs, le recensement de la population de 2006 indique que 38 000 personnes résident de façon habituelle dans des chambres d'hôtel. L'enquête Logement de 2006²⁸ y décrit une population pauvre (43,5 % appartenant au 1^{er} décile des niveaux de vie, 72 % au 1^{er} quartile), à dominante ouvrière

²⁶ « Viens chez moi, j'habite sur le canapé d'une copine », in *Le Monde* du 8 octobre 2012.

²⁷ Rapport annuel de performances, Programme Ville et Logement, 2011.

²⁸ Insee, *Le dispositif statistique de l'Insee dans le domaine du logement*, n°F1002, p.142.

(41 %) ou sans activité professionnelle (22,5 % sans les étudiants). Ces ménages sont très majoritairement composés de personnes seules (90 %) — en moyenne plus âgés que dans l'ensemble de la population (39 % ont entre 40 et 49 ans) — et qui supportent des taux d'effort très élevés (55 % en moyenne). Les conditions de confort dans ces chambres d'hôtel sont bien souvent très médiocres : absence de sanitaires dans la chambre, absence d'installation pour faire la cuisine...

Habitat mobile et Gens du voyage : entre conditions d'accueil précaires et exclusion

D'après le dernier recensement de la population (2006), 87 000 personnes vivent aujourd'hui dans des habitations mobiles : caravanes, mobil-homes, roulotte, etc. Si les enquêtes statistiques ne permettent pas de distinguer la part des personnes ayant choisi ce mode d'habitation (et celle qui y recourt de façon contrainte)²⁹, la Fondation Abbé Pierre constate que les conditions d'accueil réservées à ces populations en habitat mobile sont parfois très difficiles. Dans certains territoires, c'est un véritable « régime d'exclusion » qui s'est instauré à l'encontre des personnes en habitat mobile, comme l'a montré une récente enquête de l'Association nationale des Gens du voyage catholiques (ANGVC)³⁰.

Du côté des Gens du voyage, nombreuses sont les familles (en particulier parmi les plus modestes) qui rencontrent des difficultés importantes pour s'arrêter temporairement ou s'installer durablement sur un territoire, alors qu'elles souhaitent continuer à vivre en caravane. Si la décision d'habiter en caravane pour des raisons autres que financières et de nonaccès au logement ne constitue pas en soi une forme de mal-logement, la non-réalisation des aires d'accueil collectives par les communes (Cf. tableau 41) conduit, elle, à des conditions d'habitat inacceptables. Des familles sont ainsi contraintes de passer de terrain en terrain pour trouver un espace disponible ; de nombreuses aires souffrent de sur-occupation³¹ ; certains groupes préfèrent ne pas reprendre la route pour conserver une place adaptée, d'autres finissent par s'arrêter dans les seuls interstices urbains laissés libres au stationnement spontané (triangle d'autoroute, à proximité d'une voie de chemin de fer, d'une déchetterie, etc.). Compte tenu de la non-réalisation de plus de 40 % de ces aires d'accueil prévues par les schémas départementaux, la Fondation Abbé Pierre estime à près de 18 000³² le nombre de familles qui ne trouvent pas de places aujourd'hui dans ces territoires, soit plus de 70 000 personnes.

²⁹ Le CNIS pointe la difficulté à appréhender le caractère choisi ou subi de ce mode de vie, même à travers une interrogation directe des personnes (adaptation des préférences aux possibilités, souci de dignité, etc.), CNIS p.38.

³⁰ ANGVC, Enquête nationale 2012 sur la prise en compte d'un mode d'habitat par les collectivités *Une discrimination ignorée, habitat mobile et collectivités*, sur la base d'un échantillon de 1630 collectivités. De nombreuses collectivités inscrivent l'interdiction d'installation pour les résidences mobiles dans leurs documents d'urbanisme, sachant que des carences ont été également relevées de la part des services de l'État, concernant l'information délivrée aux collectivités à travers les « porter-à-connaissance », et l'insuffisance des contrôles de légalité des documents d'urbanisme.

³¹ Sachant que les aires d'accueil sont régies par des règles contraignantes : heures de visite, accès aux sanitaires...

³² 23 603 places en aires d'accueil disponibles sur 41 400 prévues dans les schémas départementaux, soit 17 797 places manquantes.

2^e dimension du mal-logement : Les difficultés d'accès au logement

Pour 3 Français sur 4, il est désormais difficile de se loger (plus de 9 personnes sur 10 en région parisienne)³³... Ces chiffres donnent bien la mesure du problème de l'accès au logement, ils révèlent le niveau d'inquiétude et de pessimisme de la population dans ce domaine. La situation est particulièrement dramatique pour les ménages les plus modestes, les isolés, les jeunes en difficulté d'insertion, les femmes seules avec enfant(s) disposant de faibles ressources... mais elle est aussi devenue complexe pour de nombreux ménages insérés socialement et économiquement. Le marché du logement fonctionne aujourd'hui comme une véritable « centrifugeuse » qui sélectionne les « candidats » les plus solvables, et refoule les autres vers les réponses apportées par la puissance publique. Notamment vers un parc Hlm qui n'est pas calibré pour répondre à l'ensemble des besoins.

Trop de demandeurs en attente d'un logement social

D'après l'enquête Logement de 2006, 1 220 000 demandeurs étaient en attente d'un logement social, dont 550 000 qui étaient déjà logés dans le parc Hlm. Une demande qui a progressé de 43 % en 10 ans, témoignant d'une déconnexion forte entre les niveaux de loyer dans le parc privé et les ressources des ménages qui se précarisent (montée du chômage, CDD, intérim...).

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

	1984	1988	1992	1996	2002	2006
Demandeurs en attente	680	700	915	855	1 040	1220
<i>Dont déjà logés dans le parc Hlm</i>			450	390	500	550
Demandeurs en attente par rapport à l'ensemble des ménages	3,3 %	3,3 %	4,1 %	3,7 %	4,3 %	4,6 %

Source : Insee, enquêtes Logement, France métropolitaine.

Par ailleurs, un nouveau système d'enregistrement de la demande de logement social mis en place en 2011³⁴ fait état de 1 685 510 demandes actives au 1^{er} septembre 2012, dont 30 % provenant de ménages déjà logés dans le parc Hlm. Parmi ces ménages, moins d'un tiers a pu accéder à un logement social en 2011 (480 000 ménages).

³³ Sondage Ipsos pour Nexity, *Les enjeux du logement en 2012*. Septembre 2011.

³⁴ La loi du 25 mars 2009 (art 117) a renforcé les acquis du Numéro unique afin de simplifier les démarches du demandeur et d'améliorer le suivi statistique. La nouvelle application informatique a été mise en place fin mars 2011 et un infocentre devrait permettre fin 2012 de fournir des informations détaillées sur la demande de logement social du niveau national au niveau communal.

Discriminations dans l'accès au logement : des pratiques encore difficiles à appréhender

Dans un contexte de tension exacerbée sur le marché du logement, se loger prend parfois les allures d'un véritable « parcours du combattant » qui peut être encore aggravé par des pratiques discriminantes de la part de propriétaires bailleurs, agences immobilières ou organismes Hlm. Même s'il a progressé depuis 2005, le nombre de saisines déposées auprès du défenseur des droits³⁵ (ex-Halde) reste relativement faible (395 réclamations en 2011), et est loin de traduire la réalité des pratiques discriminatoires dans le domaine du logement.

D'après une récente enquête³⁶, réalisée pour le compte du Défenseur des droits, les motifs de discriminations les plus fréquents sont la précarité des revenus (cité par 91 % des personnes interrogées) et les origines maghrébines ou africaines des candidats à la location (pour plus de 80 % des personnes interrogées). Pour les personnes qui disent en avoir été victimes, la discrimination s'est manifestée au travers de refus de candidature (42 %), de demandes de garanties supplémentaires par rapport à ce qui est habituellement demandé (40%) ou d'une absence de réponse au dossier (29 %). Parmi les victimes de discriminations, les habitants des ZUS sont surreprésentés³⁷.

FSL, Locapass, GRL : une forte sollicitation des aides à l'accès

Les Fonds de solidarité pour le logement (FSL) ont été institués dans chaque département, avec pour vocation d'aider financièrement les ménages qui rencontrent des difficultés dans leur logement. En 2009, 123 000 ménages ont bénéficié d'une aide financière des FSL pour accéder à un logement, ce qui marque une nette diminution par rapport au début des années 2000, où plus de 150 000 ménages étaient aidés.

Aucun chiffre consolidé au niveau national n'a pu être communiqué pour l'année 2010, faute de remontées d'informations de la part de 40 départements. On ne peut que regretter cette absence d'actualisation — et plus globalement les difficultés rencontrées depuis la décentralisation par de nombreux FSL³⁸ — pour rendre compte du nombre d'aides distribuées et de ménages

³⁵ Il est à noter qu'en mai 2012, le Défenseur des droits a adopté une recommandation pour que soit mis un terme à des pratiques discriminantes à l'égard des habitants des départements d'Outre-mer, en raison de leur origine (plusieurs cas notamment de refus de location pour cause de domiciliation ultra-marine des garants, cas de refus de prêts bancaires...).

³⁶ IFOP, *Enquête sur les discriminations dans l'accès au logement locatif*. Enquête réalisée début octobre 2012 sur un échantillon de 1 000 personnes âgées de 18 ans et plus, et un autre échantillon de 502 personnes de 18 ans et plus habitant en ZUS.

³⁷ 35 % des habitants des ZUS disent avoir déjà été confrontés à une discrimination dans l'accès au logement (contre 27 % pour la France entière).

³⁸ La décentralisation a entraîné d'importants dysfonctionnements dans la transmission statistique, ce qui s'explique en partie par la réforme des services déconcentrés de l'État. Les données disponibles pour 2008 et 2009 constituent des estimations nationales réalisées sur la base de 89 et 86 départements.

Le tableau de bord du mal-logement

aidés. Sachant que l'activité de ces fonds décentralisés est aujourd'hui très fragilisée par la recrudescence des sollicitations de ménages en difficulté et l'insuffisance des moyens financiers pour y répondre.

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

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (e)	2009 (e)
aides financières à l'accès locatif	162 683	154 969	164 000	141 586	140 732	141 750	137 200	132 360	119 447	123 553

Source : ministère du Logement. (e) estimation nationales.

Distribuées par les collecteurs d'Action Logement, les « avances Loca-pass » ont pour objectif d'aider les locataires entrant dans un nouveau logement à financer leur dépôt de garantie. Depuis 2007, le nombre d'avances Loca-pass n'a cessé de diminuer, et représente en 2011 un peu moins de 210 000 aides, soit son niveau le plus bas depuis 2003. De fait, l'avance Locapass a été recentrée sur les salariés du secteur privé non agricole, les jeunes de moins de 30 ans et les étudiants boursiers. Cette diminution est perceptible sur l'ensemble des aides Loca-Pass distribuées, avances et garantie de loyer (- 23 % par rapport à 2010).

Tableau 4 - Les aides Loca-Pass

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre total d'aides Locapass accordées	521 666	476 815	542 686	629 042	726 880	723 062	673 167	467 094	358 830
Dont dépôts de garantie « avances Locapass »	363 531	311 468	340 869	379 504	420 377	417 226	401 911	310 966	206 531
Montant (en M euros)	319	307	348	404	470	348	332	270	174

Source : Anpeec.

À noter que la Garantie des risques locatifs mise en place début 2010, est sensée faciliter l'accès au logement de populations fragiles (notamment des jeunes salariés, personnes en intérim ou en CDD), par la dispense de caution d'une personne physique ou morale, et un taux d'effort autorisé jusqu'à 50 % des ressources du ménage. Une évaluation de l'APAGL³⁹ a montré que 70 % des salariés couverts étaient effectivement en situation précaire au regard de l'emploi. Le dispositif est toutefois loin de remplir ses promesses, puisque seulement 231 000 ménages en bénéficiaient fin 2011 (pour un objectif de 400 000), sachant que le retrait annoncé d'un assureur risque de fragiliser encore un peu plus le dispositif. En cause : son manque de visibilité et une

³⁹ En application du décret 2009-1621, l'APAGL a réalisé début 2012 une évaluation de l'efficacité économique et sociale du dispositif GRL.

sélection des ménages les plus solvables qui se poursuit, notamment en zone tendue, chez la plupart des bailleurs qui continuent de privilégier le cautionnement.

Le Droit au logement opposable, procédure de dernier recours pour l'accès au logement

Depuis le 1^{er} janvier 2008, la loi sur le Droit au logement opposable (Dalo) permet à six catégories de ménages qui ne parviennent pas à accéder à un logement de déposer un recours auprès des commissions de médiation installées dans chaque département.

À la fin 2011, plus de 250 000 recours « logement » avaient été déposés auprès des commissions de médiation et près de 80 000 d'entre eux avaient été déclarés prioritaires et urgents. Des chiffres qui attestent d'une montée en puissance depuis 4 ans et mettent en lumière des besoins en logement non satisfaits. Les recours Dalo ne correspondent toutefois qu'à une partie des ménages mal-logés, ceux qui, appartenant à l'une des catégories de prioritaires définies par la loi⁴⁰, ont effectivement fait valoir ce droit. Pour rappel, le ministère du Logement avait estimé en 2007 à 483 700 le nombre de ménages susceptibles de bénéficier du Dalo. Les données du tableau ci-dessous indiquent par ailleurs que seulement 33 628 ménages prioritaires avaient été relogés par les préfets fin 2011 (soit 42 % des demandes prioritaires)⁴¹.

Tableau 5 : Mise en œuvre du Droit au logement opposable

	2008	2009	2010	2011
Nombre de recours « logement » déposés	56 456	128 743	185 648	251 937
Nombre de décisions favorables pour un relogement	15 693	37 210	57 561	79 737
Nombre de personnes logées dans le cadre de la procédure Dalo	3 134	11 007	22 420	33 628
Autres personnes relogées (avant le passage en commission ou indépendamment de la mise en œuvre de la décision)	2 468	7 373	12 554	18 275

Source : Fondation Abbé Pierre, à partir des données du Comité national de suivi de la mise en œuvre du Dalo.

À travers le suivi des motifs de recours Dalo apparaissent de nombreuses situations de mal-logement auxquelles aucune réponse n'avait été apportée jusqu'alors. Parmi elles, on recense une grande part de ménages confrontés à l'absence de domicile personnel (26 % des ménages reconnus prioritaires

⁴⁰ Les six catégories de ménages éligibles au Dalo sont les suivantes : ménages dépourvus de logement, menacés d'expulsion sans logement, hébergés de façon continue dans une structure d'hébergement ou un logement de transition, logés dans des locaux impropres à l'habitation, insalubres ou dangereux ; familles avec enfant mineur ou personne handicapée dans un logement indécent ou sur-occupé ; ménages ayant dépassé les délais d'attente anormalement longs pour une demande de logement social.

⁴¹ À noter que 18 275 autres ménages ont pu être relogés par ailleurs, en-dehors du cadre du Dalo.

Le tableau de bord du mal-logement

en 2011). Le Dalo permet également de mettre en lumière toutes les situations de demandeurs confrontés à de mauvaises conditions d'habitat dans des logements indécents, sur-occupés, insalubres ou dangereux (26 %) ou qui sont sous la menace d'une expulsion (10 %). Parmi les situations les plus représentées figurent également celles des demandeurs de logement Hlm qui n'avaient pas reçu de proposition au-delà de délais d'attente anormalement longs (25 %) ; ces derniers ont désormais la possibilité de déposer un recours contentieux devant les tribunaux administratifs, en cas de non-relogement par les préfets (depuis le 1^{er} janvier 2012).

Tableau 6 : Motifs retenus par les commissions de médiation en 2011

	Part des demandeurs concernés (sur l'ensemble des motifs retenus)
Dépourvus de logement	26 %
Menacés d'expulsion sans relogement	10 %
Hébergés de façon continue dans une structure d'hébergement ou un logement de transition	13 %
Logés dans des locaux impropres à l'habitation, insalubres ou dangereux	6 %
Familles avec enfant mineur ou personne handicapée dans un logement indécent ou sur-occupé	20 %
Délais d'attente anormalement longs pour une demande de logement social	25 %

Source : Comité de suivi Dalo, résultats présentés au 30 septembre 2011.

3^e dimension du mal-logement : Les mauvaises conditions d'habitat

Si le parc des logements s'est amélioré depuis les années 1950 du point de vue du confort sanitaire (eau courante, WC, etc.), le mal-logement lié à de mauvaises conditions d'habitat est loin d'avoir disparu. Mauvaise qualité des logements, insalubrité et indécence, copropriétés dégradées, « passoires thermiques »... les contours du mal-logement ont évolué, et le périmètre des personnes fragilisées s'est considérablement élargi. D'après l'enquête Logement de 2006, ce sont plus de 2,7 millions de personnes qui vivaient dans des logements sans confort, de mauvaise qualité ou surpeuplés⁴² encore aujourd'hui. Sachant que pour pouvoir se loger, dans un contexte de crise du logement aggravée, des centaines de milliers de ménages finissent par renoncer à des conditions d'habitat décentes et par accepter toutes sortes de « solutions » inconfortables et indignes.

⁴² Exploitation DHUP.

De l'inconfort sanitaire à la mauvaise qualité des logements

Au cours des dernières décennies, le confort sanitaire des logements s'est globalement amélioré, comme le montrent les résultats des enquêtes Logement de l'Insee : alors qu'en 1984, 15 % du parc ne disposait pas de l'eau courante, d'une installation sanitaire (baignoire ou douche) ou de WC intérieurs, ce n'est le cas que dans 1,3 % du parc en 2006⁴³. Cela concerne toutefois 510 000 personnes qui habitent, près de neuf fois sur dix, dans des habitations anciennes, construites avant 1948. Il s'agit dans la moitié des cas de personnes seules, retraitées, en majorité propriétaires et vivant dans des zones rurales. Le niveau d'inconfort sanitaire reste plus élevé dans les départements d'Outre-Mer⁴⁴, où il concerne encore 6,5 % des logements, et où près de 3 ménages sur 10 n'ont pas accès à l'eau chaude.

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

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

Source : Insee - enquêtes Logement.

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

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

Notons que des données plus récentes, calculées par l'Insee à partir de l'enquête SRCV sur la base d'autres critères, établissent à 1,4 % la part des logements inconfortables en 2010 (contre 2,1 % en 2005 et 15,7 % en 1984)⁴⁵.

Au-delà de l'inconfort sanitaire, l'Insee se penche désormais sur la mauvaise qualité des logements ; par analogie avec les critères de la loi Dalo, il considère comme « privé de confort » tout logement situé dans un immeuble

⁴³ Sur les 354 000 logements privés de confort sanitaire en 2006 (hors doubles comptes), on en compte 270 000 sans WC intérieurs et 210 000 sans installation sanitaire, auxquels on peut ajouter un petit nombre de logements ne disposant pas d'eau courante.

⁴⁴ Insee première n°1202, « Les logements en 2006 - Le confort s'améliore mais pas pour tous », juillet 2008.

⁴⁵ Insee première, n° 1396, « Conditions de logement de 2005 à 2010 », mars 2012. Est considéré ici comme inconfortable tout logement qui n'a pas au moins un des 3 éléments suivants : eau chaude courante/baignoire ou douche/WC intérieur).

insalubre ou menaçant de tomber en ruine, ou qui présente deux défauts au moins parmi la liste suivante : absence d'installation sanitaire ou de coin cuisine, installation de chauffage insuffisante ou mauvaise isolation, infiltrations d'eau, électricité non conforme. En 2006, selon l'enquête Logement, 947 000 logements sont concernés (3,6 % des résidences principales), dans lesquels vivent 2,1 millions de personnes⁴⁶.

À partir d'une enquête plus récente sur les ressources et les conditions de vie (SRCV 2010)⁴⁷, l'Insee montre que les ménages modestes sont les plus touchés par l'inconfort au sens large⁴⁸ (ils sont 43 % à être confrontés à 1 ou 2 défauts de confort, contre 33 % pour l'ensemble de la population). Pour les ménages modestes, le logement social apporte souvent des conditions d'habitat plus confortables : 60 % des ménages ayant les revenus les plus faibles vivent dans un logement du parc social qualifié de confortable, ce qui n'est le cas que de 47 % de ceux résidant dans le parc privé.

Dans une étude réalisée par le Credoc sur la base d'autres critères, la France se situe en queue de peloton au niveau européen (18^e rang sur 24) pour son pourcentage de personnes confrontées à un « défaut majeur de qualité » dans leur logement⁴⁹. Parmi eux sont surreprésentés les ménages pauvres et modestes, les ouvriers et chômeurs, les locataires, les jeunes de moins de 25 ans et les familles monoparentales.

8 millions de personnes en « précarité énergétique »

Des revenus faibles ou précaires, conjugués à une mauvaise qualité thermique des logements et à l'explosion des coûts de l'énergie, ont conduit ces dernières années à l'explosion du phénomène de « précarité énergétique⁵⁰ ». Une nouvelle problématique de mal-logement qui se situe à la croisée des mauvaises conditions d'habitat et des difficultés pour se maintenir dans son logement. Car les ménages qui y sont confrontés doivent choisir entre se chauffer — au risque d'impayés — d'endettement progressif, voire de coupures d'énergie... Ou réduire fortement le chauffage, voire ne plus se chauffer, mais subir les conséquences du froid sur sa santé (avec le risque de maladies respiratoires, cardio-vasculaires...) ou sa vie sociale (repli sur soi, isolement, etc.). Sans compter toutes les pratiques dangereuses auxquelles recourent

⁴⁶ Insee première n°1330, « Être sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles », op.cit.

⁴⁷ Insee première n°1396 op. cit. Dans cette publication, l'Insee considère comme confortable tout logement disposant des équipements sanitaires de base et ne comportant aucun défaut ; le logement est de « confort moyen » s'il compte un ou deux défauts et de « confort insuffisant » s'il liste trois défauts ou plus.

⁴⁸ Sont ajoutés aux critères d'inconfort sanitaire de l'enquête SRCV (pas d'eau chaude courante, pas de toilettes intérieures, ni baignoire ni douche) les défauts suivants : pas de chauffage central ou électrique ; fuites dans la toiture ; murs/sols/fondations humides ; moisissures dans les cadres de fenêtre ou le sol ; logement trop sombre, pas assez de lumière ; logement difficile ou trop coûteux à bien chauffer.

⁴⁹ Credoc, *Les difficultés des Français face au logement*, Cahier de recherche n°265, décembre 2009. 170 p. Cette étude montre par exemple que la France compte 14 % de ménages vivant dans un logis où l'installation de plomberie est dangereuse ou régulièrement en panne, où la pression de l'eau est insuffisante, où l'eau est non potable, insuffisamment disponible... soit 6 points de plus que la moyenne en Europe.

⁵⁰ La loi du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement, reconnaît la précarité énergétique comme une difficulté à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction des besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat.

parfois les ménages (calfeutrement des aérations, solutions de chauffage inadaptées comme les poêles à pétrole) et la spirale de dégradation qui s'enclenche alors, quand le logement en mauvais état et mal chauffé se détériore, devenant de plus en plus difficile et cher à chauffer...

D'après l'enquête Logement de 2006⁵¹, 3,8 millions de ménages sont en précarité énergétique dans la mesure où ils consacrent plus de 10 % de leurs revenus aux dépenses d'énergie (contre 5,5 % en moyenne). Sont concernés 19,5 % des propriétaires, 25,4 % des personnes de 65 ans et plus, et 17,1 % des habitants de maisons individuelles. Par ailleurs, 3,5 millions de ménages déclarent souffrir du froid dans leur logement (soit 14,8 % des ménages, sachant que cette proportion atteint 22 % chez les ménages modestes) : sont alors surtout concernés les locataires (25,2 %) et les ménages en logement collectif (21 %). Parmi les 621 000 ménages souffrant de ces deux formes de précarité, les trois quarts disposent de ressources modestes (premier quartile). D'après une autre enquête de l'Insee⁵² (SRCV), ce sont 26,9 % des ménages qui évoquent des difficultés pour maintenir une température adéquate dans leur logement en 2010 (contre 25,2 % en 2005).

Si la trop faible fréquence des enquêtes Logement empêche de mesurer l'évolution de la précarité énergétique depuis 2006, les récentes alertes du médiateur de l'énergie font craindre une aggravation de la situation sur une période récente : plus de 15 % des saisines relevant de difficultés de paiement, des tarifs sociaux de l'électricité qui ne bénéficient qu'à 1,1 million de ménages pour 2 millions d'ayant-droits⁵³, des réductions ou coupures d'énergie pour au moins 500 000 consommateurs en 2011⁵⁴...

L'habitat indigne et ses conséquences sanitaires

Régulièrement, l'actualité remet sur le devant de la scène des situations d'insalubrité, de saturnisme infantile, d'hôtels meublés en état de dégradation, d'agissement de marchands de sommeil... autant de manifestations de mal-logement accueillant les plus pauvres dans des conditions – juridiques et sociales - inacceptables. Or, ces différents visages de l'habitat indigne⁵⁵ renvoient à un phénomène massif qui concerne environ 600 000 logements, d'après les estimations ministérielles, dans lesquels vivent un peu plus d'un million de personnes.

⁵¹ Insee première n° 1351, « La précarité énergétique : avoir froid ou dépenser trop pour se chauffer », mai 2011.

⁵² Insee première n°1396, « Conditions de logement de 2005 à 2010 », mars 2012.

⁵³ Source : EDF, fin 2012.

⁵⁴ Si le programme « Habiter mieux » a permis de rénover environ 16 000 logements de propriétaires occupants modestes au 30 novembre 2012 (pour un objectif de 300 000 à terme), il ne saurait à lui seul traiter la situation des 3,8 millions de ménages en précarité énergétique.

⁵⁵ La loi du 25 mars 2009 a donné un contour et une définition juridique à la notion d'habitat indigne : « Constituent un habitat indigne les locaux utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état (ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés) expose les occupants à des risques manifestes, pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé ».

Vivre dans un logement indigne peut avoir des conséquences sanitaires lourdes et être à l'origine de nombreuses pathologies. Le saturnisme, notamment, qui est lié à l'intoxication par le plomb, est une maladie extrêmement grave touchant principalement les enfants, chez lesquels il entraîne des troubles irréversibles du système nerveux (retards de croissance, retards intellectuels, troubles du langage, et dans les cas les plus graves, retards psychomoteurs pouvant handicaper les enfants à vie). Dans une récente étude, l'Institut de veille sanitaire (InVS)⁵⁶ établit à 5 333 le nombre d'enfants entre 1 et 6 ans qui seraient touchés par cette maladie, dont 4 361 en France métropolitaine. Des chiffres qui constituent sans doute une estimation basse du phénomène — et qui sont d'ailleurs contestés par certains observateurs de terrain qui pointent notamment des limites dans la méthodologie d'enquête⁵⁷. En tout état de cause, il convient de ne pas baisser la garde sur le front de la prévention et du dépistage. Ce risque a d'ailleurs été pointé par l'InVS dans un autre rapport, qui indique déjà un tassement du dépistage sur une période récente⁵⁸.

Par ailleurs, une étude a été publiée en 2012 par le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) et l'École des hautes études en santé publique (EHESP)⁵⁹, dressant un état des lieux de la contamination au plomb à laquelle sont exposés les enfants en France. Parmi les 3,6 millions d'habitations abritant au moins un enfant de six mois à six ans, 105 000 présentent une concentration excessive de plomb dans l'eau du robinet. Par ailleurs, sur 878 000 logements contenant des poussières de peinture au plomb déposées au sol, près de 170 000 sont dans un état dégradé pouvant exposer des enfants. En s'appuyant sur d'autres normes de référence (Commission européenne, recommandations fédérales américaines...⁶⁰), cette étude tend à montrer que la présence de plomb dans les habitations peut avoir des effets néfastes sur le développement des enfants, même à des niveaux plus faibles que ceux retenus en France pour la définition du saturnisme.

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

⁵⁶ InVS, *Imprégnation des enfants par le plomb en France en 2008-09*, avril 2010.

⁵⁷ Dépistages réalisés sur un nombre très limité d'enfants (la probabilité moyenne pour un enfant d'être soumis à un test de plombémie avant l'âge de 7 ans est de 0,8 %), avec d'importantes disparités territoriales, non prise en compte des cas de saturnisme déjà connus...

⁵⁸ Un rapport publié en septembre 2010, *Dépistage du saturnisme chez l'enfant en France de 2005 à 2007* (Lecoffre C., Proveni C., Bretin P.) indique que 7 468 enfants ont été dépistés en 2007 (contre 9 033 enfants en 2005) et constate des carences dans le suivi des enfants intoxiqués (aucune plombémie de contrôle pour un quart des cas de saturnisme identifiés en 2005).

⁵⁹ Étude du CSTB et l'EHESP parue dans la revue « *Environmental research* » en 2012, et financée par les ministères en charge de la santé, du logement et de l'écologie, dans le cadre du projet Plomb-Habitat, en partenariat avec l'Institut de veille sanitaire, le laboratoire de toxicologie de l'hôpital Lariboisière et l'Institut Supérieur d'Agriculture de Lille.

⁶⁰ En référence à la valeur limite maximale fixée par la commission européenne à compter du 1^{er} janvier 2013 (10 µg/L, contre 25 µg/L à ce jour) et aux recommandations fédérales américaines (soit environ 430 µg/m²). À noter : malgré l'interdiction des peintures au plomb en 1949, ce n'est qu'après 1974 que sa présence a commencé à diminuer.

- Des mesures préventives, reposant sur l'obligation d'effectuer un CREP⁶¹ (Constat de risque d'exposition au plomb) en cas de vente d'un logement ancien. En 2010, les mesures préventives ont chuté de façon dramatique, tombant à 5 600 CREP, contre 8 140 en 2009 et plus 37 000 en 2006 ;
- Des mesures d'urgence⁶² : 201 nouveaux cas de saturnisme infantile ont été enregistrés par les services de santé en 2010, et 1 443 logements ont été signalés aux services de l'État pour leur risque d'exposition au plomb. 2 136 diagnostics ont été réalisés dans les logements, ce qui correspond à une diminution régulière qui s'explique en partie par la réorganisation des services déconcentrés avec la création des ARS et DDT⁶³.

Tableau 8 : Signalements et traitement du saturnisme

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Signalements									
- Cas de saturnisme chez enfants mineurs	492	459	495	nr	375	316	323	198	201
- Logements présentant des risques	1 366	1 134	1 284	nr	-	1 212	1 818	1 621	1 443
Mesures préventives CREP (1)	58 744	74 115	86 856*	nr	37 278	13 440	10 240	8 140	5 603
Diagnostics réalisés dans les logements (2)	3 172	3 639	4 296	nr	3 512	2 825	2 899	2 500	2 136
Travaux	2 207	2 145	1 930	nr	1 660	1 459	1 704	1 000**	1 365
- dans des logements	2 051	1 784	1 617		1 440	1 266			726
dont par propriétaires	1 920	1 534	1 367		1 224	1 076			nd
dont travaux d'office	131	250	250		216	190			145(e)
- sur parties communes	156	313	313		220	193			nd
Nombre de contrôle de conformité après travaux	803	1 040	1 513	nr	1 261	1 607	1 405	1 290	742

Source : ministère du Logement.

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

** Sur 1 699 notifications de travaux.

(1) Le Constat de risque d'exposition au plomb (CREP) s'est substitué au dispositif ERAP (États de risque d'accessibilité au plomb) à partir de 2007.

(2) Près de 2 diagnostics sur 3 dans les logements sont positifs (1 383 en 2010).

(e) estimation.

Au-delà du saturnisme, de nombreuses autres pathologies trouvent leur origine dans des conditions d'habitat dégradé et insalubre, souvent liées à la présence d'humidité dans le logement : asthme, infections dermatologiques et respiratoires, allergies, etc. Pour un enfant, l'existence d'humidité et/ou

⁶¹ Les CREP sont généralisés à tout le territoire français (et non plus uniquement sur les zones à risque d'exposition au plomb couvertes par un arrêté préfectoral) et depuis 2008, leur champ d'application est élargi aux nouveaux contrats de location et aux parties communes des immeubles construits avant 1949, ainsi qu'au repérage d'éventuels facteurs de dégradation du bâti.

⁶² Après signalement au préfet de cas de saturnisme infantile ou de risque d'accessibilité au plomb pour les occupants d'un immeuble, le préfet peut faire réaliser un diagnostic pour évaluer plus précisément les risques, notamment sur les enfants mineurs. Si le diagnostic est positif, le préfet peut imposer au propriétaire la réalisation de travaux pour éliminer ce risque, et en cas de carence du propriétaire, s'y substituer.

⁶³ ARS : Agence régionale de Santé ; DDT : Direction départementale des territoires.

de moisissures à la maison augmente de 1,5 à 3,5 fois le risque de présenter des symptômes d'affections respiratoires. Notons que ces impacts restent aujourd'hui trop méconnus et ne font pas l'objet de travaux de recherche suffisants en termes de santé publique.

Le développement inquiétant des copropriétés en difficulté

Accédants surendettés, propriétaires captifs d'un bien inrevendable, locataires de propriétaires indécents voire de marchands de sommeil, primo-arrivants devenus (co)propriétaires dans des immeubles très dégradés faute d'autre solution de logement... de nombreux ménages sont aujourd'hui en situation de grande fragilité dans des copropriétés en difficulté qui se referment parfois comme des pièges sur leurs occupants. Alors qu'un quart des ménages en France vit dans un logement en copropriété⁶⁴, nombre de ces ensembles connaissent de graves difficultés sur le plan technique (dégradation du bâti, des espaces extérieurs et des équipements, dépréciation sur le marché du logement), sur le plan financier (endettement élevé de la copropriété, impayés de charges) ou sur le plan social (paupérisation des occupants). Au-delà des éléments relatifs au parc de logements, on ne peut que regretter le faible état des connaissances sur les ménages qui vivent dans ces copropriétés, alors qu'ils sont souvent dans des situations de grande fragilité.

À partir de l'enquête Logement de 2006⁶⁵, on peut estimer à 357 000 le nombre de logements se situant dans des copropriétés en difficulté, soit parce qu'elles sont confrontées à un très mauvais fonctionnement (179 944 logements) ou à un défaut d'entretien (72 540 logements), soit parce qu'elles doivent faire face à des impayés nombreux et importants (104 202 logements). Ce chiffre constitue toutefois une estimation basse (renvoyant uniquement aux propriétaires occupants⁶⁶), sachant que le ministère du Logement indique par ailleurs que 800 000 logements en copropriétés sont « sans confort » et peuvent être qualifiés de « fragiles » (à partir de l'ENL 2006).

Tableau 9 : Mauvais fonctionnement des copropriétés (d'après les propriétaires occupants)

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

Source : ENL 2006 de l'Insee, traitement réalisé par la Fondation Abbé Pierre.

⁶⁴ Filocom, 2007.

⁶⁵ Dans l'ENL 2006, l'Insee a interrogé des propriétaires occupants sur le fonctionnement de leur copropriété.

⁶⁶ Ces données ne concernent que les propriétaires occupants, c'est-à-dire environ 47 % des ménages vivant en copropriété, alors que les observations de terrain montrent que les locataires sont généralement surreprésentés dans les copropriétés en difficulté.

La persistance du surpeuplement, et ses conséquences

Au-delà de la qualité du logement, de son confort et sa décence, le mal-logement renvoie également aux problèmes de sur-occupation auxquels sont confrontés les ménages quand ils n'ont pas les moyens d'accéder à un logement suffisamment grand par rapport à la taille de leur famille. Pour les familles en sur-occupation et notamment pour les enfants, les conséquences au quotidien peuvent être très lourdes et pénalisantes : bruit, stress, promiscuité, manque d'intimité, difficultés à faire ses devoirs...

Un logement est considéré en « surpeuplement accentué » si le nombre de pièces nécessaires au ménage (voir normes ci-dessous) est égal ou supérieur de plus de deux unités à celui constaté. D'après les résultats de l'enquête Logement de 2006, près de 800 000 personnes sont dans cette situation (vivant dans 183 000 logements dont 87 % se situent dans des immeubles collectifs).

Et si l'on se réfère à tous ceux qui habitent dans des logements en « surpeuplement modéré » (c'est-à-dire dont le nombre de pièces nécessaire est supérieur d'une unité à celui constaté), ce sont 6,9 millions de personnes qui sont aujourd'hui concernées. La problématique du surpeuplement touche davantage les ménages à bas revenus (plus de 20 % d'entre eux, contre 5 % à 3 % chez les ménages à revenus moyens et élevés)⁶⁷, ainsi que ceux qui habitent dans les grandes agglomérations où les niveaux de loyer sont particulièrement chers : 37 % des ménages en situation de surpeuplement habitent dans l'agglomération parisienne (dont 12 % à Paris même) et 26 % dans les grandes villes chères⁶⁸.

Tableau 10 - Surpeuplement des logements

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

Source : Insee, enquêtes nationales Logement.

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

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

(2) S'il manque une pièce au logement, on parle de surpeuplement modéré. NB : Pour les logements d'une pièce, la mesure du surpeuplement modéré fait intervenir la surface (18 m² minimum par personne).

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

⁶⁷ Jean-Claude Driant, *Les politiques du logement en France*, La Documentation française, 2009. p.25, 181 p.

⁶⁸ Exploitation des résultats de l'enquête Logement de 2006, par la Fondation Abbé Pierre.

D'après une autre enquête de l'Insee (SRCV 2010), les logements surpeuplés sont massivement, et de plus en plus, occupés par des ménages modestes (ils occupent 59 % des logements surpeuplés en 2010, contre 46 % en 2005)⁶⁹. Par ailleurs, le fichier Filocom propose une autre mesure de la sur-occupation, basée sur les critères retenus⁷⁰ par les organismes payeurs des aides personnelles au logement (CAF, CMSA) : d'après cette source, ce sont 465 000 logements qui sont sur-occupés en 2009, dont plus de la moitié en Ile-de-France (55 %) et avec une plus forte concentration dans le parc locatif privé (42 %).

Location et sous-location de « meublés » : un statut peu protecteur et des conditions d'habitat parfois difficiles

Si la location de meublés apparaît comme une solution transitoire satisfaisante pour de nombreux étudiants, cette situation concerne également 400 000 personnes non étudiantes qui ne bénéficient pas dans ces meublés d'un statut juridique (notamment bail d'une durée d'un an) aussi protecteur que celui des locataires « classiques ». Ces locataires sont souvent de jeunes ménages, au début de leur parcours résidentiel et professionnel, qui accèdent ainsi à un logement autonome, mais s'y retrouvent aussi davantage exposés à une offre de moindre qualité (10 % de logements indécents, contre 6 % en moyenne) et au surpeuplement (9 % au lieu de 2 %)⁷¹. Sachant que la plupart de ces personnes (hors étudiants) ont des ressources modestes (près de 40 % appartiennent au premier quartile, soit 172 847 personnes), la Fondation Abbé Pierre estime que ces dernières peuvent être considérées comme mal-logées du fait de la fragilité de leur situation par rapport au logement. Il faut également noter que le recours aux logements meublés s'est fortement développé sur une période récente : 433 000 ménages en étaient locataires ou sous-locataires en 2006, ce qui correspond à une augmentation de 22 % par rapport à 2002⁷².

4^e dimension du mal-logement : Les difficultés pour se maintenir dans son logement

Perte d'emploi, diminution des ressources, séparation conjugale, rupture familiale... face aux aléas de la vie, des milliers de personnes sont fragilisées et se retrouvent en difficulté pour se maintenir dans leur logement. De l'impayé au surendettement, ces situations peuvent conduire dans les

⁶⁹ Sur la base de 5,1 millions de personnes vivant en situation de surpeuplement accentué ou modéré en 2010.

⁷⁰ Le fichier Filocom s'appuie sur la définition prévue par le code de la sécurité sociale pour l'attribution de l'allocation logement par les organismes payeurs des aides personnelles au logement (CAF, CMSA), à savoir : 9 m² pour une personne seule, 16 m² pour les deux premiers occupants puis 9 m² par personne dans la limite de 70 m² pour 8 personnes et plus.

⁷¹ Insee, n°F1002, cité précédemment, p.160.

⁷² À noter que la situation du sous-locataire est juridiquement plus fragile encore : car si la sous-location peut être autorisée officiellement dans des conditions précises (accord écrit du propriétaire du logement et modalités librement négociées entre locataire et sous-locataire), la sous-location clandestine (par nature difficile à évaluer) place, elle, le ménage dans une position de dépendance et de grande précarité.

cas les plus graves à l'expulsion du domicile. Or ces difficultés ont pris une ampleur considérable sur la période récente, sous l'effet de la flambée des coûts du logement. Les dépenses liées au logement sont désormais à l'origine de difficultés nouvelles pour des ménages de plus en plus nombreux. Et si les catégories pauvres et modestes sont les plus touchées, les classes moyennes ne sont plus épargnées. Sachant que les conséquences peuvent être extrêmement lourdes en termes d'efforts financiers excessifs, mais aussi d'arbitrages voire de privations sur les dépenses de santé, d'alimentation, d'éducation, etc.

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

Alors que les prix de l'immobilier et les niveaux de loyer ont flambé au cours des 10 dernières années (Cf. tableau 32), la part de budget que les Français consacrent au logement n'a cessé de croître : elle se situe en moyenne autour de 25 % depuis plusieurs années, loin devant l'alimentation (13 %), alors que la situation était inverse au début des années quatre-vingts). En 2010, cette part atteint 26,5 % des dépenses de consommation des ménages⁷³.

En considérant l'ensemble des « dépenses contraintes » liées au logement (loyer ou remboursement des charges d'emprunt mais aussi eau, gaz, électricité, frais d'assurance, etc.), une étude du Crédoc a montré que le poids du logement pèse d'autant plus lourd dans le budget des ménages que ceux-ci disposent de revenus modestes : en 2005, elles représentent 48 % des ressources des ménages pauvres (contre 24 % en 1979). Sachant que les classes moyennes ne sont plus épargnées aujourd'hui puisqu'elles consacrent jusqu'à 38 % de leurs ressources aux dépenses contraintes dans le logement (contre 21 % en 1979).

Tableau 11 : Part des dépenses contraintes dans les ressources des ménages (1979-2005)

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

Source : Credoc.

⁷³ Dépenses courantes de logement, nettes des aides personnelles. Source : Insee Portrait social 2012, fiches conditions de vie. Près des trois quarts des dépenses courantes concernent les loyers (réels ou imputés), 17 % les dépenses d'énergie et d'eau et 10 % les charges.

Et si l'on tient compte des « dépenses incontournables » auxquelles doivent faire face les ménages (alimentation, transports, éducation, santé), on comprend que les marges de manœuvre deviennent extrêmement limitées. Ainsi, pour une personne disposant du revenu médian (1 467 €), il ne reste plus que 294 € par mois (9,80 € par jour) une fois acquittées les dépenses contraintes et incontournables. Les marges de manœuvre sont encore plus étroites pour les 10 % de ménages les plus pauvres, auxquels il reste au final 80 € par mois (2,70 € par jour). Dans ce contexte, les priorités de dépenses s'ajoutent les unes aux autres et la gestion du « trop peu » devient un exercice extrêmement difficile. Le coût du logement contribue ainsi à renforcer les inégalités entre les catégories modestes et les plus aisées, et devient une source d'insécurité pour les ménages face aux aléas de la vie, qui au moindre imprévu peuvent se retrouver menacés de basculement.

Tableau 12 :
Le poids des dépenses contraintes et incontournables sur le budget des ménages

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

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

La hausse inquiétante des ménages en impayés

D'après les résultats de l'enquête Logement de 2006, le nombre de ménages en situation d'impayés a connu une augmentation significative depuis 2002, dans le parc social (+ 57 %) et plus encore dans le parc privé (+ 82 %). Au moment de l'enquête, 1,8 million de locataires affirment avoir rencontré des difficultés au cours des deux années précédentes, et parmi eux 480 000 étaient en situation d'impayés (contre 289 000 en 2002). Il faut noter que les deux tiers des impayés ont concerné des ménages modestes ou très modestes, qui ne parviennent plus à faire face à la flambée des loyers et des charges, même lorsqu'ils bénéficient d'aides au logement (ce qui est le cas pour plus des deux tiers d'entre eux).

Tableau 13 : Nombre de ménages en impayés de loyers dans le secteur locatif

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

Source : enquêtes Logement, Insee.

Parmi les ménages ayant connu des accidents de paiement en 2006 figure un nombre non négligeable de ménages propriétaires ou accédants : dans les deux années précédant l'enquête, ils étaient 565 000 à avoir eu des difficultés à payer leurs charges ou leurs remboursements d'emprunts immobiliers, et parmi eux 70 000 étaient en situation d'impayés au moment de l'enquête⁷⁴.

Au total, si l'on considère l'ensemble des locataires et propriétaires, ce sont **près de 2,4 millions de ménages qui avaient rencontré des difficultés de paiement dans les deux années précédant l'enquête, dont environ 550 000 qui étaient en situation d'impayé au moment de l'enquête.**

Si l'absence d'actualisation de l'enquête Logement depuis 2006 ne permet pas de prendre la mesure de l'aggravation des fragilités pour de nombreux ménages, certains indicateurs récents sont de mauvais augures, comme l'augmentation des procédures de rétablissement personnel dans le parc Hlm qui concernent 58 000 ménages en 2011 (contre 28 000 en 2007).

Des dispositifs d'aide de plus en plus sollicités

La hausse préoccupante du nombre de ménages fragilisés par le poids des dépenses de logement se confirme à travers l'augmentation des demandes d'aides financières, adressées aux Fonds de solidarité logement (FSL) et aux collecteurs d'Action Logement.

En 2009, plus de 455 000 ménages ont bénéficié d'une aide des FSL pour se maintenir dans leur logement (contre 333 000 en 2005). En parallèle de l'aide traditionnelle pour le maintien locatif, l'intégration dans les FSL des aides aux impayés de fluides (eau, énergie, téléphone) permet de rendre compte du poids croissant de ces charges dans les budgets des ménages : 408 000 aides ont été distribuées à ce titre en 2009, ce qui représente 90 % de l'ensemble des ménages aidés au titre du maintien dans le logement. Perdant

⁷⁴ Insee, *Portrait social 2008*, « Les logements sont plus confortables qu'il y a vingt ans et pèsent davantage sur le revenu des ménages ».

progressivement leur vocation d'aide au (re)logement (Cf. tableau 3), **les FSL deviennent aujourd'hui de plus en plus un outil pour aider les ménages à équilibrer leurs budgets** face à la flambée du coût du logement.

Si les données 2010 ne sont pas encore stabilisées de façon définitive⁷⁵, les premières estimations indiquent une diminution de la plupart des montants d'aides distribuées. Cette diminution est plus particulièrement sensible sur les fluides, ce qui ne s'expliquerait ni par la baisse du coût de l'énergie, ni par un enrichissement des ménages, mais bien par des décisions des Départements allant dans le sens d'une maîtrise de leurs dépenses, qui étaient en forte hausse depuis 2008.

Tableau 14 : Evolution des aides distribuées par les FSL au titre des impayés
(voir aussi tableau 3)

	2005	2006	2007	2008 (e)	2009 (e)
aides financières pour le maintien locatif	64 584	68 200	65 200	62 411	74 295
aides financières aux copropriétaires occupants dans les copropriétés faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ou d'OPAH	100	215	118	103	342
Aides financières au titre du paiement des fournitures de fluides:					
-dont impayés d'énergie	322 037	382 200	360 430	364 914	408 301
-dont impayés d'eau	266 744	318 353	299 042	301 079	339 309
- dont impayés de téléphone	50 476	59 945	59 101	62 518	67 563
	4 817	3 902	2 287	1 317	1 429
Total des ménages aidés financièrement au titre des impayés – sans doubles comptes	333 450	388 870	402 384	405 897	455 362
Accompagnement social lié au logement (ASLL)	57 580	52 564	53 361	61 292	65 824
<i>dont ménages percevant aussi une aide financière</i>	<i>9 860</i>	<i>13 267</i>	<i>9 312</i>	<i>7 810</i>	<i>13 702</i>

Source : ministère du Logement.

(e) estimations nationales pour 2008 et 2009 réalisées sur la base respectivement de 89 et 86 départements.

Depuis 1999, la garantie Loca-pass a été mise en place par les collecteurs d'Action Logement, pour éviter les risques d'impayés de loyers et de charges et sécuriser les propriétaires bailleurs dans la location de leur logement. Après une montée en puissance régulière (jusqu'à atteindre près de 72 000 ménages bénéficiaires en 2009), elle est en déclin depuis 2010, sa distribution ayant été stoppée dans le parc locatif privé⁷⁶ au bénéfice de la Garantie des risques locatifs : en 2011, 52 000 ménages en ont bénéficié (soit une diminution de 22 %).

⁷⁵ Absence de remontées d'informations pour 40 départements.

⁷⁶ La garantie Locapass continue à être distribuée dans ce parc exclusivement pour les logements appartenant à des personnes morales conventionnés APL (ces logements n'entrant pas dans le champ du dispositif de la GRL). Elle se poursuit également dans le parc social.

Tableau 15 - Mises en jeu de la garantie des loyers et charges (Loca-Pass)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre de nouveaux bénéficiaires	5 891	13 963	19 779	22 375	23 780	29 111	36 448	43 265	45 055	41 790	29 519
Nombre total de mises en jeu en cours	6 166	16 802	27 703	34 514	36 460	43 175	54 016	64 265	71 917	67 521	52 348
Montants versés en milliers d'€	7 225	25 385	44 662	56 276	61 180	75 043	97 211	114 147	133 312	125 824	89 523

Source : Anpeec.

Fin 2011, 231 000 logements du parc privé sont couverts par le nouveau dispositif de Garantie des risques locatifs (contre 109 000 fin 2010). Un chiffre en progression, mais qui reste très loin des objectifs fixés (400 000 en 2012 et 530 000 en 2013) et qui s'explique par une trop faible adhésion des assureurs⁷⁷ (et le possible retrait de l'un d'entre eux dans les prochains mois) et par la concurrence d'un autre produit d'assurance non réglementaire et plus ancien (la GLI).

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

Première étape d'une procédure qui peut aller jusqu'à l'expulsion du domicile, les contentieux locatifs liés aux impayés poursuivent leur mouvement de hausse continu et régulier : plus de 145 000 ménages ont été assignés en justice pour impayés de loyer en 2011, et plus de 118 000 décisions d'expulsion ont été prononcées, dont 113 000 pour impayés locatifs⁷⁸.

Quant à la mise en œuvre des procédures, leur hausse généralisée traduit un durcissement extrêmement préoccupant dans le traitement des situations. Au cours des dix dernières années, les autorisations d'accorder le concours de la force publique ont augmenté de 66 % (atteignant près de 28 000 décisions en 2011) et les expulsions effectives avec intervention des forces de l'ordre ont doublé sur la même période. L'année 2011 enregistre à cet égard un triste record avec 12 759 expulsions. Ce traitement répressif sans précédent semble ignorer les conséquences de l'expulsion sur les plans humain, social et économique, mais aussi les incohérences qu'il révèle du point de vue de l'action publique, puisque les ménages expulsés font partie des publics prioritaires pour un relogement dans le cadre du Daloz.

⁷⁷ La GRL est proposée aux bailleurs par les entreprises d'assurances qui proposent un contrat d'assurance contre impayés de loyer respectant un cahier des charges (fixé par décret). Seulement trois entreprises d'assurances ont adhéré au nouveau dispositif à ce jour.

⁷⁸ À noter que, par manque d'information et d'accompagnement, de nombreux ménages ne se présentent pas au tribunal à cette étape, ce qui joue généralement en leur défaveur lors de l'audience (refus d'échéanciers, etc). Le taux de présence ou de représentation à l'audience est de 38 %.

Le tableau de bord du mal-logement

Si l'on sait que le travail préventif auprès des ménages dès les premiers impayés contribue à contenir ces chiffres, on ne peut que regretter l'insuffisance des moyens consacrés aux politiques de prévention depuis plusieurs années. À cet égard, les CCAPEX (commissions de coordination des actions de prévention des expulsions) — qui sont désormais installées dans la quasi-totalité des départements — risquent de rester des coquilles vides sans une coordination effective de tous les acteurs au niveau local et une articulation avec les dispositifs existants, et sans les moyens nécessaires à leur bon fonctionnement.

Tableau 16 - Evolution du contentieux lié à l'expulsion locative

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Contentieux locatif avec demande de délivrance de titre exécutoire (1)	125 706	127 544	137 564	145 158	140 587	143 356	149 412	147 484	150 107	155 874	155 004
<i>Dont procédures pour impayés de loyers ou défaut d'assurance (1)</i>	107 639	111 395	125 078	133 305	128 782	131 674	138 490	137 047	139 663	145 384	145 828
Décisions de justice prononçant l'expulsion (1)	nd	nd	nd	nd	nd	nd	109 993	110 434	112 195	115 205	118 711
<i>Dont procédures pour impayés de loyers ou défaut d'assurance (1)</i>	81 080	84 138	94 743	103 285	99 768	102 967	105 838	105 150	106 488	109 160	113 669
Nombre de commandements de quitter les lieux (2)	47 473	52 551	53 628	58 926	53 976	55 392	56 461	58 904	57 336	58 739	55 957
Nombre de demandes de concours de la force publique (2)	36 400	38 151	40 417	41 570	40 476	38 910	41 627	41 054	41 878	42 917	41 466
Nombre de décisions accordant le concours de la force publique (2)	16 844	20 087	23 227	18 751	23 054	25 302	26 741	25 652	23 995	26 502	27 998
Nombre d'interventions effectives de la force publique (2)	6 337	7 534	9 763	7 588	10 182	10 824	10 637	11 294	10 652	11 670	12 759

(1) Source : ministère de la Justice. Les données relatives aux décisions de justice ne sont disponibles que depuis 2007 pour l'ensemble des motifs pouvant conduire à l'expulsion (impayé de loyer et défaut d'assurance, mais aussi validation de congé, troubles de jouissance et de voisinage, etc.). Ces données ne concernent pas les occupations de bâtiments sans droit ni titre dès l'entrée dans les lieux (ménages entrés dans les lieux sans disposer d'un bail : squat...) contrairement aux données du ministère de l'Intérieur.

(2) Source : ministère de l'Intérieur. France métropolitaine de 2001 à 2002, France entière à partir de 2003.

La différence entre le nombre de décisions de justice prononçant l'expulsion (plus de 118 000) et le nombre d'interventions effectives du concours de la

force publique (plus de 12 000) doit être interprétée avec précaution. Car si un certain nombre de personnes parvient à rétablir sa situation et à éviter l'expulsion, bon nombre de ménages décident (contraints par la procédure ou sur pression du propriétaire ou de l'huissier) de quitter leur domicile avant que les forces de l'ordre n'interviennent, cherchant un autre logement ou des solutions d'hébergement. Ces situations échappent aujourd'hui très largement à la statistique administrative, tout comme celles des ménages qui restent dans leur logement après résiliation du bail, sans la protection qu'octroie le statut de locataire et avec un risque constant que la procédure ne se poursuive ou n'aboutisse. On estime qu'au cours des 3 dernières années, plus de 90 000 ménages⁷⁹ se sont retrouvés dans ces situations extrêmes de fragilité, devenant des « occupants sans droit ni titre » susceptibles d'être expulsés à tout moment (s'ils n'ont pas quitté leur logement sous la pression de la procédure⁸⁰). Le nombre de ménages expulsés est donc en réalité bien plus important que le simple chiffre des interventions effectives de la force publique.

5^e dimension du mal-logement. Parcours résidentiels : des blocages à « l'assignation à résidence »

Alors que les difficultés d'accès au logement sont de plus en plus aiguës, la mobilité résidentielle des ménages est également de plus en plus contrainte, avec des effets collatéraux importants dans d'autres domaines (renoncement à un nouvel emploi, une formation, blocage dans les parcours de vie : installation en couple, décohabitations...). La situation est particulièrement difficile pour les ménages disposant de revenus modestes. Comme si à la panne de l'ascenseur social se superposait celle de l'ascenseur résidentiel. Les difficultés de mobilité correspondent désormais à une nouvelle ligne de fracture entre ceux qui peuvent choisir leur logement et leur lieu d'habitation, et ceux qui ne le peuvent pas et sont assignés à vivre dans des formes d'habitat dévalorisées et des quartiers dégradés. Ce clivage est déterminant aujourd'hui dans un contexte d'urbanisme de plus en plus affinitaire, où ceux qui en ont les moyens paient (parfois très cher) leur entrée sur un marché convoité, se mettant ainsi à distance de ceux qu'ils ne veulent pas côtoyer.

Propriétaires ou locataires : des destins résidentiels de plus en plus inégalitaires

Les perspectives résidentielles ne sont pas les mêmes, selon que l'on est riche ou pauvre. Le constat n'étonne pas, mais les écarts sont considérables.

⁷⁹ Soit 91 180 ménages. Ce qui correspond à l'ensemble des ménages ayant fait l'objet d'une demande de concours de la force publique entre 2009 et 2011 (126 261 ménages) auxquels on a retiré les ménages ayant été expulsés avec le concours de la force publique au cours de ces trois années (35 081) (126 261 - 35 081 = 91 180).

⁸⁰ Une étude de l'ADIL du Gard réalisée en mars 2011 indique que seuls 15% de l'ensemble des ménages ayant quitté les lieux suite à une décision de justice prononçant l'expulsion, l'ont fait sous la contrainte d'une intervention de la force publique, in « Les ménages menacés d'expulsion locative dans le Gard : profil et parcours logement ».

Entre 2003 et 2006, 60 % des ménages les plus riches (appartenant au dernier quintile des ménages les plus riches) qui ont changé de logement sont devenus propriétaires... alors que cela n'a été le cas que pour 9 % des ménages les plus pauvres (appartenant au 1^{er} quintile). Ces derniers sont devenus locataires plus de 7 fois sur 10 (cf. tableau ci-dessous). Les inégalités de destins résidentiels se sont fortement accrues au cours des deux dernières décennies : **les ménages les plus modestes sont aujourd'hui plus souvent locataires qu'il y a 20 ans** (56 % en 2006, contre 41 % en 1984), **et les plus riches plus souvent propriétaires** (76 % contre 60 % il y a vingt ans).

Tableau 17 - Destination résidentielle des ménages ayant changé de logement entre 2003 et 2006

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

Source : Traitements de l'enquête Logement 2006 réalisés par la Fondation Abbé Pierre.

Si le statut de propriétaire s'est nettement refermé en 20 ans pour les ménages les plus modestes, ceux d'entre eux qui parviennent, malgré tout, à accéder à la propriété aujourd'hui le font dans des conditions de plus en plus difficiles : les apports personnels sont d'autant plus conséquents que les ménages sont pauvres, les niveaux d'endettement d'autant plus lourds, sur des périodes d'autant plus longues⁸¹... Sachant que le patrimoine⁸² acquis par le ménage contribue à renforcer les inégalités entre ceux qui ont pu devenir propriétaires (dans de bonnes conditions) et les autres. Mais aussi entre ceux qui ont pu choisir le lieu d'acquisition de leur bien et les ménages pauvres qui ont été contraints de s'éloigner toujours plus des centres-villes⁸³ s'installant davantage dans les petites communes ou l'espace rural au prix de trajets domicile-travail plus longs et coûteux. L'enquête Patrimoine de l'Insee montre à quel point les inégalités de patrimoine se sont renforcées sur une période récente : en 2010, les 1 % des ménages les plus riches possèdent 17 % du patrimoine (contre 13 % en 2004), les 10 % les plus riches en possèdent 48 % (46 % en 2004)... alors que les 50 % les moins riches n'en détiennent toujours que 7 % (sachant que le patrimoine immobilier représente environ les 2/3 du patrimoine des ménages).

⁸¹ D'après une enquête de l'ONPES, en 2010, le coût relatif des opérations réalisées représente 7,9 années pour les ménages pauvres (contre 5,2 années pour les ménages moyens et aisés). Le taux d'apport personnel est de 19 % pour les ménages pauvres et modestes contre 23 % pour les plus aisés, ce qui conduit les premiers à des crédits d'une durée plus longue (de l'ordre de deux années supplémentaires depuis 2002). En 2010, le taux d'effort des ménages pauvres était de 41,4 % en moyenne, contre 31 % pour les autres catégories de ménages. Source : *Lettre de l'ONPES n°3*, « L'accession à la propriété des ménages pauvres et modestes », mai 2012.

⁸² Source : *Insee première n°1380*, « Les inégalités de patrimoine s'accroissent entre 2004 et 2010 », novembre 2011.

⁸³ La récente étude de l'ONPES (op.cit.) montre que, entre 2000 et 2010, les marchés les plus convoités (marchés urbains dont Paris) se sont progressivement fermés aux ménages pauvres ou modestes : en 2010, ils sont 0,2 % à acheter leur logement à Paris et 6,4 % dans l'agglomération parisienne, alors que c'est le cas à Paris pour 3,6 % des ménages moyens et aisés, et en agglomération parisienne pour 20,8 % d'entre eux.

Blocages de la mobilité résidentielle : des perspectives réduites pour les ménages modestes

Le blocage des parcours résidentiels pour les ménages modestes se manifeste également au travers de perspectives d'évolution plus limitées. Comme si à la panne de l'ascenseur social se superposait désormais celle de l'ascenseur résidentiel. Au sein du parc locatif, la marche à franchir pour passer du secteur Hlm au secteur privé apparaît bien trop haute pour de nombreux ménages : un locataire du parc Hlm qui souhaite évoluer vers le parc privé devra s'acquitter d'un loyer 1,5 fois supérieur en moyenne à celui du parc Hlm. Sachant que l'effort est d'autant plus important que l'agglomération est grande : l'écart de loyer pour passer du secteur Hlm au secteur privé est de 32 % dans une agglomération de moins de 20 000 habitants, et atteint 120 % en agglomération parisienne et bien plus encore sur Paris et la petite couronne. On ne peut que regretter le caractère daté de ces données (issues de la dernière enquête Logement de 2006) qui ne permettent pas de rendre compte de la flambée des loyers privés se poursuivant depuis, et donc d'un écart avec les loyers Hlm qui s'est encore creusé au cours des dernières années.

Tableau 18 - Les écarts de loyers entre le secteur Hlm et le secteur locatif privé en 2006

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

Source : Insee - enquête nationale Logement, 2006.

Pour les ménages pauvres et modestes, les perspectives de mobilité se réduisent également au sein du parc Hlm, où les demandes de mutation sont de plus en plus importantes (elles atteignent 550 000 demandes en 2006, contre 390 000 en 1996) et se heurtent à un taux de rotation en net recul depuis 10 ans : il est passé de 12 % à 10,3 % entre 2000 et 2011 (contre 27,5 % dans le parc locatif privé⁸⁴). Favoriser la mobilité dans le parc Hlm constitue pourtant un enjeu réel, pour permettre non seulement d'accompagner les parcours de vie des ménages (naissances, séparations conjugales, départ des enfants majeurs...), mais aussi de libérer des places adaptées pour de nouveaux demandeurs.

⁸⁴ Source : Clameur, 2012.

Tableau 19 : Evolution de la mobilité dans le parc Hlm

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Taux de mobilité	12,0 %	9,8 %	9,8 %	9,9 %	9,8 %	10,0 %	10,3 %	10,3 %

Source : USH.

Notons enfin que le blocage des parcours pour les plus modestes se manifeste aussi dans les structures d'hébergement où, faute d'une offre de logements adaptée et accessible, de plus en plus de personnes prêtes à accéder à un logement autonome restent dans des structures collectives : entre 2009 et 2011, le relogement des personnes hébergées en CHRS est ainsi passé de 63 % à 49 %⁸⁵.

Quartiers d'habitat populaire : des territoires de relégation à l'« assignation à résidence »

Le blocage de la mobilité résidentielle est particulièrement manifeste dans les Zones urbaines sensibles, où le parc Hlm est surreprésenté : d'après l'enquête Logement de 2006, 62 % des ménages y sont locataires du parc social, contre 17 % sur le reste du territoire.

Pour se loger à un coût accessible, les ménages modestes n'ont souvent pas d'autre choix que de se tourner vers les quartiers d'habitat social — qui abritent de fait une population très fragile. Les rapports de l'Observatoire des Zones urbaines sensibles (Onzus) le montrent : dans les 749 ZUS de France, le taux de chômage s'élève à 22,7 % en 2011 (jusqu'à 41 % chez les jeunes), plus de 36 % de la population vit sous le seuil de pauvreté⁸⁶ (soit 2,9 fois plus que sur le reste du territoire), 30 % des allocataires des CAF sont bénéficiaires du RSA (contre 19 % sur le reste du territoire) et un assuré sur cinq est bénéficiaire de la CMUC (2,4 fois plus que sur le reste du territoire)⁸⁷... Avec un taux de mobilité qui a diminué au cours des dernières années (passant de 12 % en 1999 à 9,7 % en 2005), les ménages modestes vivant en ZUS se heurtent ensuite à des perspectives résidentielles très limitées. **Et seules les personnes disposant de ressources significatives semblent finalement autorisées à quitter ces quartiers et à poursuivre leur parcours social et résidentiel...** tandis que les ménages les plus fragiles sont contraints d'y rester.

⁸⁵ Source : ministère du Logement, rapport annuel de performance 2011.

⁸⁶ Taux de pauvreté en 2010.

⁸⁷ De son côté, l'Insee pointe à partir des données du Recensement de la population en 2006, une surreprésentation dans les ZUS des familles nombreuses de 5 personnes ou plus (12,7 % des ménages, soit deux fois plus que dans leurs unités urbaines) et des familles monoparentales (25,7 % en ZUS contre 15,8 % dans leurs unités urbaines), ainsi que des étrangers (17,5 % des habitants de ZUS, contre 8,2 % dans leurs agglomérations) et des Français par acquisition (part deux fois plus importante). Il indique également un creusement des inégalités en termes de formation depuis 1999 (la moitié des habitants de ZUS n'ont aucun diplôme supérieur au brevet des collèges, contre un tiers dans le reste du territoire ; la part de diplômés universitaires est deux fois plus faible en ZUS) — source : *Insee première* n°1328, « La population en zones urbaines sensibles » décembre 2010.

Notons par ailleurs que la population des ZUS est de plus en plus fragile, comme le montre le dernier rapport de l'Onzus⁸⁸ : les nouveaux arrivants dans le parc Hlm des ZUS ont des revenus inférieurs de 26 % à ceux des locataires en place, contre 18 % pour le parc Hlm hors ZUS.

Les quartiers d'habitat populaire sont ainsi devenus de véritables « territoires de relégation » pour certains ménages modestes, qui s'y retrouvent ensuite assignés à résidence. Pour la Fondation Abbé Pierre, ce phénomène renvoie à une forme particulière de mal-logement qui interroge plus largement le fonctionnement sélectif des marchés et la pénurie d'une offre accessible sur l'ensemble du territoire. La situation des personnes en difficulté dans ces quartiers rappelle que le droit au logement ne peut être mis en œuvre de façon satisfaisante sans une exigence forte de mixité sociale⁸⁹.

⁸⁸ Enquête sur les ménages ayant emménagé en ZUS entre 2005 et 2009, à partir des données sur les revenus fiscaux localisés, 2009 - revenu par unité de consommation médian des personnes installées depuis moins de cinq ans.

⁸⁹ À noter que, si le PNRU devait promouvoir le développement de la mixité sociale dans les ZUS, une première enquête de l'Anru révèle que, sur les relogements réalisés dans le cadre du PNRU à fin 2011, la moitié des ménages relogés sont restés dans la ZUS où ils vivaient initialement, 11 % ont été relogés dans une autre ZUS et seulement 39 % ont été relogés hors site et hors ZUS.

LE SUIVI DES POLITIQUES DU LOGEMENT DANS UN CONTEXTE DE CRISE DU LOGEMENT SANS PRÉCÉDENT

L'aggravation des situations de mal-logement décrites en première partie de ce chapitre, témoigne d'un élargissement et d'une accentuation de la crise du logement. Une crise qui apparaît comme « sans précédent », à la fois parce qu'elle ne ressemble pas à celle qui a pu sévir à d'autres périodes (notamment dans les années 1950), mais aussi parce qu'elle est d'une ampleur et d'une intensité inédites. D'année en année, les rapports de la Fondation Abbé Pierre ont cherché à identifier les causes de cette crise, à en décrypter les logiques et mécanismes. L'essentiel de ces analyses et le suivi des politiques mises en œuvre sont restitués ici de façon synthétique.

Seront abordés successivement dans cette partie :

- l'insuffisance et l'inadaptation de l'offre de logements pour répondre aux besoins, notamment des ménages pauvres et modestes (1),
- la faible mobilisation du parc existant, public et privé (2),
- la flambée des prix du logement (3),
- l'affaiblissement du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement (4),
- les carences de la collectivité publique dans le champ du logement, entre désengagement financier et inapplication des lois (5).

1. Une offre de logements insuffisante et inadaptée aux besoins

Un des premiers facteurs explicatifs de la crise du logement est le déficit de l'offre de logements. Alors que la population en France et le nombre des ménages ont fortement progressé (vieillesse de la population, séparations conjugales, recompositions familiales...), les niveaux de construction depuis un quart de siècle n'ont pas permis de couvrir l'ensemble des besoins. Et, surtout, cette production s'est révélée particulièrement inadaptée pour les ménages disposant de faibles ressources. Sachant que la montée de la précarité dans notre pays (chômage, intérim, temps partiels subis...) a encore dégradé la situation de nombreux ménages sur une période récente et rendu plus impérieux le besoin de produire une offre réellement accessible.

Le tableau de bord du mal-logement

Une construction globale insuffisante pour répondre aux besoins

D'après une récente étude du CGDD, la France devrait compter en 2050 près de 30 % de ménages supplémentaires par rapport à son niveau actuel (vieillesse de la population, montée des ménages composés d'une personne seule...), générant des besoins en logement de plus en plus élevés⁹⁰. La demande potentielle en logements devrait ainsi atteindre, à l'horizon 2030, entre 300 000 et 400 000 logements par an. Sachant que ces prévisions ne tiennent pas compte des besoins liés au mal-logement ou au non-logement, différentes estimations⁹¹ convergent autour de l'objectif de construire environ 500 000 logements par an.

Ce niveau de 500 000 logements n'a jamais été atteint depuis 1975, y compris en 2007 qui a pourtant été une année record en terme de construction (avec près de 466 000 mises en chantier). Après avoir brutalement chuté à moins de 350 000 logements en 2009 et 2010, le nombre de mises en chantier a progressé en 2011 atteignant 421 000 logements (dont un peu moins de 400 000 logements ordinaires). Un résultat qui reste toutefois en-deçà des objectifs et des besoins estimés. Sachant que les premières estimations pour 2012 prévoient une chute significative, avec environ 340 000 mises en chantier de nouveaux logements.

Tableau 20 : Nombre de logements mis en chantier (en milliers)

	2002	2003	2004	2005	2006*	2007	2008	2009**	2010	2011	2012 (p)
Total des logements mis en chantier	303	314	363	410	434	466	400	334,4	346	421,3	
dont construction neuve								299,9	309,7	378,6	340,0
dont construction sur bâtiment existant								34,5	36,3	42,7	
Logements ordinaires	294	305	350	406	414	443	382	316,1	324,9	395	
dont individuels	192	193	216	229	238	243	212	177,9	180,9	202,3	
dont collectifs	102	112	134	177	177	201	170	138,2	144	192,7	
Logements en résidence	8,8	9,3	13,2	17,8	19,5	22,4	18,6	18,3	21,1	26,3	

Source : DAEI / SOeS. En dates de prise en compte. (p) prévision

*Le tableau ci-dessus inclut les DOM à partir de 2006.

** Depuis avril 2009, les permis de construire et les mises en chantier sont recensés dans une nouvelle base de données nommée Sit@delz, qui inclut les données sur bâtiments existants.

⁹⁰ Le CGDD estime que le nombre de ménages pourrait croître de 200 000 par an en moyenne d'ici 2050 et de 235 000 par an d'ici 2030 (sur la base des hypothèses d'une fécondité stable à 1,95 enfant par femme, d'un solde migratoire annuel de + 100 000 personnes, et d'une évolution tendancielle de la mortalité et des comportements de cohabitation). En 2050, il estime que près d'un ménage sur deux sera composé d'une personne seule, et que les personnes âgées de soixante ans ou plus représenteront 31,8 % de la population (contre 22,9 % en 2010) – source : CGDD, *Observation et statistiques* n°135, août 2012.

⁹¹ Ces estimations tiennent compte à la fois des évolutions démographiques (migration, évolution de la population, formation des ménages et dissolutions), des évolutions de l'offre du parc (y compris son renouvellement et sa vacance mobilisable), ainsi que des caractéristiques du parc de logement (logements ordinaires, confort, taille, critères de décence, situations d'absence de logement ordinaire) au regard de la population (taux d'effort financier, décohabitation, handicap, taille des ménages, nombre de personnes en hébergement, sans domicile...).

Une offre de logements sociaux en hausse, mais qui demeure inadaptée à la demande sociale

Bien que sa progression soit réduite chaque année par les ventes, démolitions et changements d'usage, le parc Hlm est orienté à la hausse depuis plusieurs années (avec 36 000 logements supplémentaires en 2008, 46 500 en 2009). Cette amélioration de la production a en partie correspondu à l'action entreprise dans le cadre du Plan de cohésion sociale 2005-2009 dont les résultats ont été différés, compte tenu du délai qui sépare le financement des logements sociaux de leur mise en location (de 30 mois au minimum). Si ce plan de financement pluriannuel a donc eu un impact positif sur le développement de l'offre, on ne peut que regretter sa non-reconduction depuis 2010. Les données disponibles pour 2010 font état d'un nombre de mises en location élevé (95 100 logements) qui ne peut pas être comparé aux données précédentes en raison de sources différentes, qui diminue toutefois en 2011 pour atteindre 83 300 logements.

**Tableau 21 - Évolution du parc Hlm en France métropolitaine
(en milliers de logements)**

	Total du parc (1)	Mises en location annuelles	Logements sortis du parc	dont ventes	dont démolitions annuelles	dont logements ayant changé	Croissance annuelle du parc
2002	4 077,9	44,0	11,3	3,0	7,5	0,8	32,7
2003	4 113,5	48,9	14,0	3,4	9,7	0,9	34,9
2004	4 152,0	44,5	16,0	3,3	11,1	1,6	28,5
2005	4 180,7	46,4	17,4	3,6	13,1	0,7	29,0
2006	4 199,0	50,5	16,7	2,5	12,9	1,3	33,8
2007	4 244,0	49,1	18,1	2,3	14,4	1,3	31,0
2008	4 329,0	57,3	21,2	2,3	16,5	2,4	36,1
2009	4 373,0	69,1	22,6	2,5	15,7	4,4	46,5
2010	4 425,0	95,1	n.d.*	5,3*	12,3*	n.d.*	n.d.*
2011	4 456,0	83,3					
2012	4 524,3						

(1) au 1^{er} janvier de chaque année.

Source : MEDDTL, DGALN/DHUP, Sisal et CGDD/SOeS. Série des enquêtes sur le parc locatif social (EPLS) puis Répertoire du parc locatif des bailleurs sociaux (RPLS) en 2010.

* Le changement de source (de ELS à RPLS) empêche des comparaisons entre 2009 et 2010, le périmètre de certains indicateurs ayant changé (ex : les ventes de logements sociaux ne concernent plus uniquement celle à des particuliers).

D'après les données de l'Union sociale pour l'habitat (sur un champ plus restreint)⁹², la croissance du parc Hlm a connu une accélération importante en 2010 (de 73 000 logements), qui s'est ralentie en 2011, avec 48 000 loge-

⁹² Seuls les logements sociaux gérés par les organismes Hlm y sont comptabilisés. Notons encore que le niveau de croissance du parc présenté dans le tableau ci-dessous par l'USH est toujours supérieur à celui que fournit le ministère du Logement (tableau précédent où seule une estimation globale est disponible pour 2010).

Le tableau de bord du mal-logement

ments supplémentaires. Par ailleurs, la mobilité au sein du parc Hlm connaît une légère hausse depuis 2009 (où elle est repassée au-dessus de la barre des 10 %), ce qui conduit à une augmentation significative du nombre de logements remis en location (plus de 430 000 logements en 2011, soit le niveau le plus haut de ces dix dernières années). Au total, 479 000 logements ont pu être attribués à des ménages en 2011 (contre près de 500 000 en 2010).

Tableau 22 - Évolution de l'offre Hlm disponible (en milliers de logements)

Année	Parc locatif Hlm	Offre liée à la croissance du parc	Taux de Mobilité	Offre due à la mobilité (1)	Offre totale disponible pour de nouvelles mises en location (2)
2002	3 784	+ 57	10,9 %	412,5	469,5
2003	3 832	+ 48	10,5 %	402,4	450,4
2004	3 867	+ 35	10,2 %	394,4	429,4
2005	3 897	+ 30	9,8 %	381,9	411,9
2006	3 951	+ 54	9,8 %	387,2	441,2
2007	3 982	+ 31	9,9 %	394,2	425,2
2008	4 015	+ 33	9,8 %	393,6	426,6
2009	4 063	+ 48	10,0 %	406,3	454,3
2010	4 136	+ 73	10,3 %	426,0	499,0
2011	4 184	+ 48	10,3 %	431,0	479,0

Source : Union sociale pour l'habitat, 2012.

(1) L'offre due à la mobilité correspond au taux de mobilité appliqué au parc locatif Hlm.

(2) L'offre totale correspond à la somme de l'offre liée à la croissance du parc et de l'offre due à la mobilité.

Au-delà de la progression globale du parc Hlm, il convient de se pencher dans le détail sur les types de logements sociaux financés. À cet égard, il apparaît que la hausse des logements sociaux au cours des dix dernières années tient beaucoup à l'augmentation de l'offre locative « intermédiaire » (pour 54 %). Entre 2001 et 2011, le nombre de logements PLS inaccessibles aux ménages les plus modestes a progressé dans des proportions bien supérieures à celui des véritables logements sociaux — PLUS et PLAI⁹³ (multipliés par 4,7 pour les PLS et par 1,6 pour les PLUS et PLAI). En 2011, les logements très sociaux (PLAI) ne représentent qu'une part modeste de l'ensemble des financements accordés (20 %), alors qu'une récente étude du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées⁹⁴ a montré que 66 % des entrants dans le logement social en remplissent les conditions de ressources. Notons enfin que la hausse des financements (PLS compris) observée entre 2006 et 2010 a marqué un temps d'arrêt en 2011, qui devrait se traduire par une nouvelle baisse en 2012, avec un total de financement d'environ 100 000 logements.

⁹³ 62,8 % des ménages ont des niveaux de ressources qui se situent en-dessous des plafonds PLUS ; 28,6 % des ménages ont des ressources inférieures aux plafonds PLAI en 2012.

⁹⁴ HCLPD, *Loyers Hlm, droit au logement et mixité sociale*, avril 2012, 12 p.

Tableau 23 - Nombre de logements sociaux financés (hors Anru)

	PLAI*	PLA PLUS	PLUS CD (hors ANRU)	Total Log.	PLS agréés (1)	Total général	Part des PLS
2001	5 427	39 513	2 711	47 651	8 648	56 299	15,4 %
2002	5 188	36 412	2 856	44 456	11 834	56 290	21,0 %
2003	5 034	39 622	4 144	48 800	12 659	61 459	20,6 %
2004	6 037	41 548	4 521	52 106	20 598	72 704	28,3 %
2005	7 538	44 225	1 519	53 282	23 708	76 990	30,8 %
2006	7 672	50 355	747	58 774	37 593	96 367	39,0 %
2007	13 014	45 769	810	59 593	32 896	92 489	35,6 %
2008	17 000	48 500	599	66 099	33 253	99 352	33,5 %
2009	21 634	57 281	573	79 488	40 354	119 842	33,7 %
2010	25 802	58 981	273	86 090	45 016	131 106	34,3 %
2011	23 483	51 412	130	75 025	40 864	115 889	35,3 %
2012(e)						100 000	

Source : Infocentre SISAL. (1) hors PLS Foncière. (e) estimation.

Sont comptabilisées depuis 2009 les places en structures collectives dans le décompte des PLAI.

Le tableau ci-dessus rend compte des financements accordés pour la construction, et non de la production effective de logements sociaux mise à disposition des ménages : or, en 10 ans, celle-ci a été multipliée par 2, passant de 41 500 logements sociaux en 2002 à 83 300 en 2012 (Cf. tableau ci-dessous).

Tableau 24 : Nombre de mises en service des logements sociaux (au 1/01 de chaque année)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total des mises en service	41 491	42 776	48 692	43 559	45 128	49 092	49 016	57 285	69 095	95 112*	83 300

Source : Soes enquête EPLS puis RPLS* à partir de 2011. France métropolitaine.

2. Une mobilisation insuffisante du parc existant au profit des ménages pauvres et modestes

Face à l'ampleur de la demande sociale, la construction neuve ne peut pas répondre aux besoins à elle seule. D'autant que le parc existant représente un gisement de logements importants qui est, de toute évidence, insuffisamment mobilisé : captation des logements vacants, conventionnement du parc locatif privé à vocation sociale, réhabilitation du parc de logements vétustes ou de mauvaise qualité... Les leviers existants sont nombreux et représentent, au regard de la masse de logements qu'ils concernent, des enjeux importants pour favoriser l'accès au logement des ménages pauvres et modestes.

Des logements qui restent vacants

En 2010, 2 353 000 logements sont vacants selon l'Insee, ce qui représente 7 % du parc de logements ordinaires, soit un taux stable depuis 1990. Si ce chiffre global renvoie à des réalités très différentes (logements proposés à la vente, en attente d'occupation par un locataire, etc.)⁹⁵, on ne peut que regretter l'absence de données statistiques plus fines sur ce sujet, dans la mesure où elles permettraient d'identifier précisément tous les logements laissés volontairement inoccupés, sans affectation précise, et donc mobilisables pour répondre aux besoins des ménages. D'après les données de Filocom en 2005, les logements vacants se concentraient majoritairement dans les pôles urbains (pour 59 %), où la mobilité résidentielle est plus importante (poids des ménages jeunes, plus mobiles, proportion plus importante de logements locatifs et de petite taille dans lesquels la rotation est plus élevée). Quant à la vacance en milieu rural, elle se caractérise souvent par des logements inhabités sur des périodes plus longues, notamment pour des raisons liées à l'inconfort ou à l'inadaptation de l'habitat face à la demande actuelle.

La loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions a instauré une Taxe sur les logements vacants (TLV) afin d'inciter les propriétaires à remettre leurs logements sur le marché de la location⁹⁶. Cette taxe est appliquée dans 8 agglomérations⁹⁷ en France de plus de 200 000 habitants, où elle a contribué à un recul significatif de la vacance (de - 21 % à - 48 % entre 1999 et 2005, alors que celle-ci diminuait de 8,5 % pendant la même période dans la France entière). Depuis 2000, le nombre de logements vacants soumis à cette taxe a fortement diminué (de plus de 146 000 en 2000 à moins de 88 000 en 2011). Une diminution qui semble indiquer un net recul de la vacance mais qui doit toutefois être interprétée avec prudence, sachant que de nombreuses réclamations conduisent les services fiscaux⁹⁸ à exclure du champ d'application de la TLV un certain nombre de logements qui devraient y être soumis. En 2011, cette taxe a permis d'alimenter l'Anah à hauteur de 18 millions d'euros (25 millions en 2006)⁹⁹.

⁹⁵ Dans le recensement rénové de la population, l'Insee considère comme « vacant » tout logement inoccupé qui est : soit proposé à la vente ou à la location, soit déjà attribué à un acheteur ou locataire et en attente d'occupation, soit en attente de règlement de succession, soit conservé par un employeur pour un usage futur au profit d'un de ses employés, soit gardé vacant et sans affectation précise par le propriétaire (exemple : un logement très vétuste...).

⁹⁶ Sont concernés par cette taxe les logements laissés volontairement inoccupés par leur propriétaire depuis plus de 2 ans et situés dans des zones où la demande de logements est particulièrement forte. Sont exclus de la TLV : le parc locatif social, les résidences secondaires, les locaux dont la mise en état d'habitation nécessiterait des travaux importants, les logements mis en location ou en vente au prix du marché et ne trouvant pas preneurs ou ceux qui ont été occupés plus de 30 jours consécutifs au cours de l'une des deux années de référence. Il est bon de noter que la loi ENL de 2006 a par ailleurs créé une taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV), qui permet aux communes non soumises à la TLV de prendre une délibération pour taxer tous les logements laissés volontairement vacants depuis plus de 5 ans.

⁹⁷ Paris, Lyon, Lille, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Nice et Cannes-Grasse-Antibes (ces deux dernières agglomérations ayant fusionné).

⁹⁸ De nombreuses réclamations sont déposées et conduisent les services fiscaux à exclure du champ d'application de la TLV les logements qui ne remplissent pas l'ensemble des conditions d'assujettissement à cette taxe (logements occupés plus de 30 jours consécutifs en cours d'année sans imposition à la taxe d'habitation, mis en vente au prix du marché...).

⁹⁹ NB : Il s'agit des versements effectifs à l'Anah et non des montants mis en recouvrement qui s'élèvent à 38,7 millions d'euros.

Tableau 25 : Nombre de logements soumis à la taxe sur les logements vacants

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010
En nombre de logements	146 388	144 400	127 213	127 213	118 693	102 711	100 926	96 837	86 507	94 991	91 693	87 817

Source : Direction générale des finances publiques.

Dans le parc Hlm par ailleurs, environ 70 000 logements étaient vacants depuis plus de 3 mois au 1^{er} janvier 2011¹⁰⁰.

Conventionnement du parc privé : un déclin sans précédent

Afin de favoriser le développement d'une offre accessible aux plus modestes, les logements du parc locatif privé peuvent faire l'objet d'un conventionnement, à travers des subventions accordées par l'État aux propriétaires bailleurs, ceux-ci étant alors tenus de pratiquer des niveaux de loyers inférieurs à ceux du marché pendant 9 ans.

Alors que le parc locatif privé compte 6,6 millions de logements, le nombre annuel de logements conventionnés à des niveaux de loyer maîtrisés apparaît ridiculement faible, plafonnant autour de 38 000 dans les meilleures années¹⁰¹. Or, cette part n'a cessé de diminuer depuis 3 ans et ne représente plus que 7 400 logements en 2011. Une chute inédite (- 75 % en un an) témoignant de la réorientation du régime des aides de l'Anah (entrée en vigueur en 2011) qui s'est faite au détriment du conventionnement à loyer maîtrisé dans le parc locatif. À noter que l'offre « très sociale » demeure extrêmement limitée (665 logements en 2011) parmi l'ensemble des logements conventionnés.

Tableau 26 : Logements conventionnés par l'Anah à « loyers maîtrisés »

	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
Logements privés à « loyers maîtrisés »	38 682	33 696	25 997	37 722	29 692	7 412
<i>Dont logements conventionnés très sociaux (LCTS)</i>	2 024	2 459	2 932	3 338	2 845	665
<i>Dont logements conventionnés (LC)</i>	11 609	12 668	12 056	14 153	11 073	4 549
<i>Dont logements à loyers intermédiaires</i>	25 049	18 569	11 009	20 231	15 774	2 198

Source : Anah.

*Réservé aux situations d'habitat indigne et très dégradé, le nouveau régime d'aide aux propriétaires bailleurs favorise les engagements pour des travaux importants.

¹⁰⁰ Sont ici pris en compte les logements vacants depuis plus de 3 mois (3 mois étant la période d'attente considérée comme normale entre deux occupants) en métropole au 1^{er} janvier 2011, hors logements vides pour cause de réhabilitation lourde, projet de vente ou de démolition (source RPLS).

¹⁰¹ Notons un déficit de connaissance concernant le stock des logements conventionnés (en cumul) avec prise en compte des sorties de conventionnements (à l'issue d'une période de 9 ans). Il n'existe par ailleurs pas de suivi des attributions du point de vue des ressources des ménages, au-delà de la première mise en location.

Amélioration de l'offre dans le parc existant : entre chute libre et réorientation des priorités

L'intervention publique sur l'offre de logements existants a fortement chuté au cours des 10 dernières années, que ce soit dans le parc privé ou public.

Dans le parc locatif public, l'amélioration de l'offre de logements apparaît en net déclin, avec moins de 40 000 logements réhabilités en 2011, contre plus de 120 000 en 2000. Une diminution qui s'explique principalement par la suppression de la Palulos depuis 2009. Désormais, l'amélioration du parc Hlm, réalisée principalement à travers la rénovation thermique des bâtiments, ne bénéficie plus d'aucune aide directe de la part de l'État (ce désengagement ayant été compensé par des prêts bonifiés de la Caisse des Dépôts¹⁰²). Par ailleurs, l'effort d'amélioration est porté désormais sur les zones urbaines sensibles dans le cadre du Programme national de rénovation urbaine (PNRU). Sachant que cette intervention publique relève, elle aussi, de moins en moins du budget de l'État pour reposer quasi exclusivement sur le budget d'Action Logement.

Tableau 27 : Logements réhabilités dans le parc locatif public

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
PALULOS	123 248	88 102	75 737	80 398	34 974	57 628	47 880	47 808	50 090	12 736	5 450	1 209
PNRU	-	-	-	-	23 469	34 035	27 340	30 255	47 640	77 563	46 474	38 944
Total	123 248	88 102	75 737	80 398	58 443	91 663	75 220	78 063	97 730	90 299	51 924	40 153

Source : ministère du Logement, bilan DGALN/DHUP.

Du côté du parc locatif privé, l'amélioration de l'offre est elle aussi en baisse régulière depuis 10 ans (à l'exception de l'année 2009 qui a été marquée par le versement de crédits supplémentaires dans le cadre du Plan de relance). En 2011, le nombre de logements privés réhabilités atteint son niveau le plus bas avec moins de 73 000 logements améliorés, contre 107 000 en 2010 et près de 200 000 en 2001. La diminution est sensible parmi les propriétaires occupants (-28% par rapport à 2010) et plus encore parmi les propriétaires bailleurs (-64%).

Tableau 28 : Logements améliorés dans le parc locatif privé

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Propriétaires occupants*	72 046	63 380	70 778	58 630	54 434	53 797	57 937	53 710	67 048	53 432	38 560
Propriétaires bailleurs						59 773	49 174	35 747	44 383	33 140	11 970
Aides au syndicat						19 991	24 251	23 287	49 060	20 484	22 314
Total	199 728	178 385	158 069	143 391	132 044	133 461	131 362	112 744	160 491	107 056	72 844

Source : Anah.

*Jusqu'en 2001, les logements subventionnés au titre des propriétaires occupants relevaient du dispositif de Prêt à l'amélioration de l'habitat (PAH). Les aides sont recentrées désormais sur les propriétaires occupants modestes.

¹⁰² L'éco-prêt logement social est un dispositif issu du Grenelle de l'environnement destiné à la réhabilitation thermique du parc de logements sociaux les plus consommateurs en énergie (prêts bonifiés de la Caisse des dépôts, accessibles aux organismes Hlm, SEM et communes possédant des logements sociaux).

Parmi ces interventions d'amélioration du parc privé, figure la lutte contre l'habitat indigne, qui s'est intensifiée¹⁰³ suite à la réforme du régime des aides de l'Anah¹⁰⁴ : en 2011, 15 256 logements ont été subventionnés, soit 2,4 fois plus qu'en 2005 (sachant que le périmètre des logements traités a été élargi en 2010, et intègre désormais l'habitat « dégradé » et « très dégradé »¹⁰⁵ aux côtés de l'habitat indigne au sens strict). Par ailleurs si l'intervention de l'Anah a indéniablement progressé, elle reste toujours en-deçà des objectifs qui lui sont assignés (54 % de l'objectif a été atteint en 2011, contre 89 % en 2010).

Tableau 29 : Logements subventionnés dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne (propriétaires bailleurs, propriétaires occupants et syndicats de copropriétaires)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	2011
Nombre de logements subventionnés	6 293	5 853	7 181	10 369	13 358	17 746	15 256
Objectifs	7 500	13 000	13 500	13 500	15 000	20 000	28 000
Taux de réalisation	84 %	45 %	53 %	77 %	89 %	89 %	54 %

Source : Anah.

* À partir de 2010, les interventions de l'Anah ne concernent plus uniquement les logements indignes traités mais aussi les logements très dégradés.

Sur le volet des copropriétés dégradées, l'Anah a contribué en 2011 à la réhabilitation de 20 853 logements en copropriété, dans le cadre d'OPAH copropriété (pour les copropriétés dont la situation est fragile ou qui sont au début d'un processus de dévalorisation), de plans de sauvegarde (pour restaurer le cadre de vie des copropriétés en très grande difficulté, engagées dans une spirale de déqualification-paupérisation) ou des volets « copropriété » des dispositifs programmés.

¹⁰³ D'une manière générale, la lutte contre l'habitat indigne a connu une montée en charge significative au cours des dernières années, et une mobilisation accrue de différents acteurs (services déconcentrés de l'État, villes, services départementaux, associations et opérateurs) sur la plupart des territoires : organisation des services et mise en place de partenariats, développement de procédures et d'outils opérationnels (généralisation d'un volet « Lutte contre l'habitat indigne » dans les PLH et PDALPD ; protocoles et plans départementaux d'éradication de l'habitat indigne dans de nombreux départements ; 324 PIG et MOUS en cours ; 204 procédures contraignantes - ORI ou RHI - en cours et 36 en projet...), action et suivi des procédures traitant de l'habitat indigne, mise en place de pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne dans près de 80 % des départements, etc. L'intervention publique, dans ce domaine, reste en revanche peu efficace voire inexistante, là où aucun dispositif interministériel et partenarial avec les acteurs locaux n'a été mis en place.

¹⁰⁴ Depuis le 1^{er} janvier 2011, l'Anah a mis en place une importante réforme du régime de ses aides dans trois directions :

- rééquilibrage de l'action en faveur des propriétaires occupants modestes, en parallèle de la mise en place du Fonds d'aide à la rénovation thermique (FART) ;
- « optimisation » de l'intervention en faveur des propriétaires bailleurs, en ciblant les projets où l'enjeu en termes d'amélioration de l'habitat est conséquent et en renforçant le niveau d'exigences sur le conventionnement du parc locatif privé (loyers maîtrisés et maîtrise d'énergie) ;
- renforcement de la lutte contre l'habitat indigne et très dégradé, en cohérence avec les objectifs du Programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés (PNRQAD).

¹⁰⁵ Le nouveau régime des aides de l'Anah a été calibré pour cibler davantage (et mieux financer) les travaux portant sur les logements les plus dégradés, nécessitant la mise en œuvre de travaux lourds, et visant à résoudre une situation d'habitat indigne particulièrement grave, ou de dégradation très importante, avec des interventions renforcées en faveur des propriétaires et des aides aux propriétaires bailleurs recentrées sur l'habitat dégradé dans une optique de prévention de l'insalubrité.

Le tableau de bord du mal-logement

Tableau 30 : Logements en copropriétés traités par l'Anah dans le cadre des programmes OPAH, plans de sauvegarde et volets « copropriétés » des dispositifs programmés

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Programme de copropriété	19 961	23 974	22 755	46 270	19 668	20 853
dont OPAH copropriété	8 955	10 764	7 285	15 209	8 720	6 887
dont plans de sauvegarde	10 306	12 029	10 291	24 748	6 207	10 733
dont volet copropriétés des dispositifs programmés (OPAH, OPAH-RU, OPAH-RR et PIG)	700	1181	5 179	6 313	4 741	3 233

Source : Anah. NB : Les 20 853 logements en copropriétés traités par l'Anah en 2011 sont comptabilisés dans le total des 72 844 logements réhabilités par l'Anah (tableau 28).

La rénovation de l'habitat dans les Zones urbaines sensibles

La requalification du parc de logements sociaux a fait l'objet d'un important Programme national de rénovation urbaine (PNRU) pour la période 2004-2013 : 396 projets sont aujourd'hui signés dans 595 zones urbaines sensibles (ZUS), dans lesquelles résident 4 millions d'habitants. Si le taux de réalisation pour les opérations relatives à l'habitat atteint en moyenne 43 % à la fin décembre 2011, des variations existent entre les démolitions (réalisées à hauteur de 53 %), les reconstructions (à un peu moins de 40 %) les réhabilitations (à 48 %) et les résidentialisations (à 31 %).

Tableau 31 : État d'avancement du Programme national de rénovation urbaine, à fin 2011

	Nombre de logements démolis	Nombre de logements reconstruits	Nombre de logements réhabilités	Nombre de logements résidentialisés
Total de la programmation	140 340	135 740	323 960	352 710
Opérations engagées (2004-2011)	106 450	98 460	263 920	236 595
Opérations livrées (2004-2011)	74 570	53 420	156 950	108 920
Taux d'engagement des opérations	76 %	73 %	81 %	67 %
Taux de réalisation des opérations	53 %	39 %	48 %	31 %

Source : Anru.

Si d'un point de vue quantitatif, l'offre reconstruite devrait être à la hauteur des démolitions (avec le respect globalement de la règle du « 1 pour 1 »), de nombreuses inquiétudes, maintes fois formulées, se traduisent aujourd'hui concrètement à travers les caractéristiques des nouveaux logements sociaux mis en service. Leurs loyers sont en général plus élevés que ceux des logements démolis (les reconstructions comptent seulement 12% de PLAI¹⁰⁶), augmentant les restes-à-charge pour plus de la moitié des ménages relogés

¹⁰⁶ L'offre financée en PLUS-CD (63 % de la reconstitution) aboutit parfois à des loyers équivalents aux PLAI.

(52 %). Par ailleurs, la proportion de grands logements (T5 et plus) s'est considérablement réduite, passant de 13 % à 8 % (alors que celle des T1 et T2 a augmenté de 23 % à 28 %), ce qui risque d'avoir des conséquences négatives pour le relogement des grandes familles et en termes de sur-occupation.

3. Une hausse non régulée du coût du logement

La progression des prix de l'immobilier et des niveaux de loyer, qui s'est accélérée au cours des 10 dernières années, a considérablement aggravé la situation des ménages les plus modestes et fragilisé de nouveaux pans de la population qui étaient auparavant épargnés par la crise du logement. La déconnexion entre le coût du logement et les revenus des ménages a ainsi contribué à élargir le spectre des personnes fragilisées, qui se comptent aussi parmi les classes moyennes. La flambée des prix constitue désormais une nouvelle dimension fondamentale de la crise du logement qui en explique la vigueur et l'ampleur actuelles.

D'après l'Insee¹⁰⁷, les prix d'acquisition des logements (parc immobilier ancien) ont plus que doublé en 10 ans. Les niveaux du loyer moyen dans le parc privé¹⁰⁸ ont, quant à eux, progressé de 47 % entre 2000 et 2010, dans des proportions extrêmement élevées et bien supérieures à l'évolution des prix à la consommation (+ 19 %) et à celle des loyers maximum définis annuellement dans le parc Hlm (+ 29 %). À noter par ailleurs qu'au cours des 10 dernières années (2001-2011), le prix des énergies (électricité, fioul, gaz, GPL) a augmenté de plus de 60 %¹⁰⁹.

Tableau 32 : Évolution des prix des logements, des loyers et des prix à la consommation (2000-2010)

	2000-2010
Prix des logements anciens (1)	+ 107 %
Loyers moyens du parc privé (2)	+ 47 %
Loyers Hlm (3)	+ 29 %
Prix à la consommation (4)	+ 19 %

Sources :

(1) Insee, Indices Notaires-Insee, France métropolitaine.

(2) D'après OLAP, loyers moyens dans 11 agglomérations de province.

(3) Loyers PLUS maximal défini par circulaire au 1^{er} juillet (en € par m² - surface utile)

(4) Insee, Indice des prix à la consommation, France entière.

¹⁰⁷ Insee première, « Prix des logements anciens et loyers entre 2000 et 2010 », mai 2011.

¹⁰⁸ D'après les données fournies par l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP) dans son rapport annuel au Gouvernement, sur 11 agglomérations de province.

¹⁰⁹ Calculs effectués à partir des données Pégase, prix complet en PCI (pouvoir calorifique inférieur).

Le tableau de bord du mal-logement

Concernant la flambée des loyers dans le parc privé, il convient de pointer l'absence d'encadrement de toute hausse pendant de nombreuses années¹¹⁰, lors des premières mises en location et des changements de locataire. Ce qui conduit à des augmentations significatives¹¹¹ lors des relocations, sur des loyers qui sont déjà parmi les plus élevés (de 10,0 €/m² en province, 17,2 €/m² en banlieue parisienne et 23,4 €/m² à Paris, en 2011)¹¹². Sur la période 2000-2010, les loyers de relocation ont progressé de 50 % à Paris et 39 % dans les 11 agglomérations de province¹¹³ enquêtées par l'Olap. Bien que ces augmentations à la relocation ne concernent qu'une partie du parc privé (de 19 % des loyers à Paris à 28 % en province en 2011), elles ont contribué largement à l'augmentation générale des loyers (à hauteur respectivement de 61 % et 40 % en 2011). D'après l'Olap, cette forte hausse pourrait avoir un impact direct sur la progression des loyers en renouvellement de bail, puisqu'elle a contribué à créer de nouvelles références de loyer de voisinage, à la hausse.

Tableau 33 : Contribution des différents facteurs de hausse à l'augmentation générale des loyers en 2011

	Indexation sur l'IRL	Relocation	Renouvellement de bail	Hausse « empirique »	Evolution globale
Paris	30 %	61 %	3 %	6 %	100 %
Proche banlieue	36 %	56 %	-	8 %	100 %
Province	40 %	40 %	-	20 %	100 %

Source : Olap, 2012.

Lecture : en 2011, les hausses de loyers lors de relocation ont contribué à la hausse générale des loyers du parc privé, à hauteur 61 % à Paris et 40 % en province.

La hausse globale des loyers dans le parc privé est aussi influencée par l'évolution de l'Indice de référence des loyers (IRL), du fait de la masse importante de logements sur laquelle il est appliqué (61 % des loyers en agglomération parisienne, 39 % en province en 2011)¹¹⁴. Notons que des « hausses empiriques » de loyers, supérieures à l'IRL¹¹⁵ et pratiquées en-dehors de tout cadre légal, peuvent aussi avoir un impact non négligeable sur la hausse générale des loyers, même si elles ne concernent qu'une faible partie d'entre eux¹¹⁶ : elles ont contribué par exemple pour 20 % à la hausse des loyers en province en 2011.

¹¹⁰ Si le décret du 20 juillet 2012 prévoit l'encadrement des loyers, sa portée reste limitée à certains loyers (à la relocation ou lors d'un renouvellement de bail), dans certains territoires, et pour une durée d'un an.

¹¹¹ Les loyers à la relocation augmentant dans des proportions plus importantes que les loyers moyens du parc privé : + 5,5 % en région parisienne et + 2,3 % en province en 2011 (contre 2,5 % et 1,5 % pour la moyenne des loyers dans le parc privé).

¹¹² D'après l'Olap, le loyer moyen pratiqué au m² en relocation est de 23,4 € à Paris (20,8 € pour l'ensemble du parc locatif privé), 17,2 € en proche banlieue (contre 15,7 € pour l'ensemble du parc) et 10 € en province (9,1 € pour l'ensemble du parc).

¹¹³ Aix en Provence, Besançon, Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Lyon, Nancy, Rennes, Strasbourg, Toulouse.

¹¹⁴ Après avoir augmenté de 1,6 % en moyenne en 2011 (contre + 0,6 % en 2010), l'IRL connaît dans les premiers trimestres de 2012 un net mouvement à la hausse (avec des indices supérieurs à 2 %) qui, d'après l'Olap, impacte déjà la révision des loyers en 2012.

¹¹⁵ Pour les baux en cours ou les renouvellements de bail, des hausses supérieures à l'IRL peuvent être appliquées dans la pratique, soit par méconnaissance de ces mécanismes, soit lorsque les hausses sont appliquées avec retard, soit parce que des travaux d'amélioration ont été apportés par le propriétaire.

¹¹⁶ Entre 8 % et 10 % de l'ensemble des loyers en 2011.

4. Aides personnelles au logement : les effets limités des mécanismes de solvabilisation

Alors que le coût du logement pèse de plus en plus lourd dans le budget des ménages, les aides personnelles au logement ont un rôle essentiel à jouer : versées sous conditions de ressources, elles représentent une prestation essentielle pour l'équilibre du budget des ménages à bas revenu. Toutefois, une large part de ces revenus de transfert est aujourd'hui absorbée par la hausse non régulée des prix de l'immobilier, des loyers et des charges. Et au final ces aides ne permettent plus de réduire suffisamment le poids de la dépense de logement supporté par les ménages, notamment les ménages pauvres et modestes.

La distribution des aides personnelles au logement restreinte

En 2011, le nombre de ménages bénéficiaires d'une aide personnelle au logement (APL, ALF ou ALS) continue de progresser (6,12 millions de ménages¹¹⁷) sans atteindre toutefois le niveau du début des années 2000. Le tableau suivant rend compte de la diminution régulière depuis 2001 de la distribution des aides au logement parmi l'ensemble des ménages. Alors que 22,5 % des ménages étaient aidés en 2001, seuls 19,7 % d'entre eux le sont aujourd'hui ; et cette proportion est passée de 16,5 % à 10,6 % chez les ménages accédants. On peut estimer alors que si le taux de diffusion des aides n'avait pas diminué depuis 2001, il y aurait aujourd'hui 6 990 000 bénéficiaires au total (soit 14 % de plus qu'aujourd'hui). Alors que les conditions de logement des ménages se sont dégradées et que l'accès au logement est désormais bien plus difficile que par le passé... 870 000 ménages de plus auraient pu être aidés¹¹⁸.

¹¹⁷ Source : Comptes du Logement. Il est à noter que les données communiquées par le ministère du Logement pour la préparation du PLF et les données fournies par la CNAF/MSA ne concordent ni sur le nombre de bénéficiaires ni sur leur évolution.

¹¹⁸ À noter que des ménages ont été exclus du bénéfice de l'aide sous l'effet de la sous-actualisation des barèmes, leurs revenus étant passés au-delà du revenu-plafond.

Tableau 34 : Taux de diffusion des aides personnelles au logement (APL et AL)

	Nombre de bénéficiaires*	Part des bénéficiaires (%)		
		parmi les accédants	parmi les locataires (hors foyer)	parmi l'ensemble des ménages**
2001	6 216	16,5	43,2	22,5
2002	6 167	15,7	42,8	22
2003	6 101	14,7	42,4	21,4
2004	6 050	13,6	42,2	21
2005	6 005	12,4	42,1	20,6
2006	5 959	11,6	41,8	20,2
2007	5 986	11,3	41,9	20
2008	6 187	11,5	43,3	20,6
2009	6 096	10,8	42,5	20,1
2010	6 113	10,7	42,8	19,9
2011	6 120	10,6	42,8	19,7

Source : Comptes du Logement.

* propriétaires accédants et non accédants, locataires foyers et hors foyers.

** locataires hors foyer + accédants + propriétaires.

Depuis 2002, la distribution des aides personnelles au logement s'est resserrée autour des ménages disposant de faibles ressources : plus de la moitié des ménages allocataires ont des revenus qui les placent sous le seuil de pauvreté en 2010 (sachant que c'est le cas de près de 60 % des bénéficiaires isolés et de plus de 70 % des couples allocataires). L'évolution des revenus d'exclusion des aides (c'est-à-dire des plafonds de revenus au-delà desquels aucune aide n'est accordée aux ménages) en témoigne, puisque sont désormais exclus de l'APL :

- Une personne isolée dès qu'elle perçoit 1,08 Smic net (contre 1,11 en 2002),
- Un ménage mono-actif avec 2 enfants dès qu'il perçoit 2 Smic net (contre 2,06 en 2002),
- Un ménage mono-actif avec 3 enfants dès qu'il perçoit 2,44 Smic net (contre 2,53 en 2001).

Tableau 35 : Évolution des revenus d'exclusion de l'aide personnelle au logement dans le secteur locatif (en Smic)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Isolé	1,11	1,11	1,06	1,07	1,04	1,07	1,07	1,06	1,07	1,08
Ménages mono-actif avec 2 enfants	2,06	2,07	2,00	2,00	1,94	1,98	1,98	1,96	1,99	2,00
Ménages mono-actif avec 3 enfants	2,53	2,53	2,45	2,45	2,39	2,43	2,43	2,40	2,44	2,44

Source : ministère du Logement.

* dans une agglomération de province de plus de 100 000 habitants (zone 2).

Des aides qui ne couvrent plus les dépenses réelles des ménages

Depuis 10 ans, on assiste à un net décrochage entre les aides personnelles au logement et les dépenses réellement supportées par les ménages, qui s'explique principalement par des actualisations de barème insuffisantes¹¹⁹. D'après un récent rapport de l'IGAS¹²⁰, les loyers moyens des bénéficiaires des aides ont progressé de 32 % entre 2000 et 2010, tandis que les loyers-plafonds pris en compte dans le calcul des aides n'ont été revalorisés que de 15 %. Le phénomène est le même en ce qui concerne les charges : les dépenses d'énergie et d'eau des ménages ont progressé de 39 % en 10 ans mais le forfait-charges des aides personnelles n'a été revalorisé que de 11 %¹²¹. D'où un effort financier croissant de la part des ménages, d'autant plus important que ceux-ci disposent de revenus modestes.

¹¹⁹ Absence de revalorisation des loyers-plafonds en 2004 puis 2006 et du forfait charges entre 2002 et 2007.

¹²⁰ IGAS, *Rapport thématique n°1* « L'efficacité sociale des aides personnelles au logement », 120 p. mai 2012.

¹²¹ D'après une étude récente de la DREES à partir de l'ENL 2006, 30 % des bénéficiaires supportent des dépenses de charge supérieures de plus de 100 € à leur forfait charges. Notons par ailleurs que le poids des charges pèse plus fortement sur les ménages à faibles revenus (puisque le forfait charges n'est pas lié aux revenus des ménages, mais calculé en fonction de la configuration familiale).

Tableau 36 : Évolution des dépenses des ménages et des barèmes des aides personnelles au logement (2000-2010)

	Loyers plafonds des aides	Loyers moyens des bénéficiaires des aides	Forfait charges	Dépenses d'énergie et d'eau
2000-2010	+ 15,1 %	+ 32,3 %	+ 10,9 %	+ 39 %

Source : IGAS, à partir des données de l'Insee, des Comptes du logement et de la CNAF.

En 2010, près de 3 allocataires sur 4 (72 %) devaient supporter des niveaux de loyers supérieurs ou équivalents au loyer-plafond pris en compte par les aides au logement (ils étaient 58 % en 2001). Le décrochage est particulièrement net dans le parc privé où près de 9 allocataires sur 10 (86 %) sont concernés (sachant que 15 % des allocataires supportent des niveaux de loyer deux fois supérieurs au loyer-plafond). La situation est également préoccupante dans le parc public où environ la moitié des allocataires consent des efforts financiers supplémentaires, en raison de ce décrochage entre les loyers réels et les loyers-plafonds des aides.

Tableau 37 : Part des loyers supérieurs aux loyer-plafonds pris en compte dans le calcul des aides personnelles au logement (%)

	2001	2010	Parc privé 2010	Parc public 2010
Loyer réel inférieur au loyer-plafond	41,8	28,2	13,7	48,3
Loyer réel égal ou supérieur au loyer-plafond	58,2	71,8	86,3	51,8
Dont supérieur de 0 à 50 %	40,4	43,4	39,3	45,1
Dont supérieur de 50 à 100 %	14,1	21,5	32,3	6,2
Dont supérieur de 100 % et plus	3,7	8,8	14,7	0,5

Source : IGAS à partir des données de la CNAF.

L'efficacité des aides personnelles doit aussi être questionnée du point de vue des modalités de leur versement, sachant que celui-ci n'intervient pas toujours au moment où les ménages en ont le plus besoin, ou baisse parfois trop brutalement lors d'une reprise d'activité de l'allocataire. Cette imprévisibilité constitue un facteur majeur d'inefficacité d'autant plus préjudiciable que les ménages disposent de ressources précaires et instables.

Des taux d'effort de plus en plus lourds pour les allocataires

Les aides personnelles au logement ne permettent plus de réduire suffisamment le poids des dépenses de logement en augmentation, et plus d'un million de ménages ont ainsi un taux d'effort supérieur à 33 % malgré le versement des aides, dont une majorité de locataires du parc privé mais aussi des locataires du parc Hlm (estimés entre 80 000 et 150 000).

L'évolution des taux d'effort moyens des locataires atteste de cet affaiblissement du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement au

cours des dix dernières années. Après avoir atteint des records historiques en 2010, les taux d'effort nets des ménages se maintiennent à des niveaux très élevés en 2011 : pour un couple monoactif avec 2 enfants (revenu équivalent à 2 Smic), le taux d'effort est de 24,7 % (contre 22,5 % en 2002), et il atteint 28,9 % pour un ménage isolé disposant d'un revenu équivalent à 1 Smic (contre 26,2 % en 2002).

Tableau 38 : Évolution du taux d'effort¹²² dans le secteur locatif – zone 2

APL/AL	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Isolé Revenus : 1 Smic	26,2 %	26,6 %	27,0 %	28,1 %	28,3 %	28,7 %	28,5 %	28,1 %	29,3 %	28,9 %
Couple monoactif 2 enfants Revenus : 2 Smic	22,5 %	23,0 %	23,4 %	25,3 %	25,2 %	25,3 %	25,1 %	24,1 %	25,6 %	24,7 %

Source : ministère du Logement, d'après CNAF – CCMSA.

Les taux d'effort ci-dessus ne s'appuient pas sur des loyers réels, mais sur les loyers-plafonds de 2002 actualisés à partir de l'IRL (calcul CNAF)¹²³. Pour approcher la réalité des dépenses supportées par les ménages aujourd'hui, la Fondation Abbé Pierre a donc décidé de calculer chaque année les taux d'effort des ménages, en distinguant la situation de ménages types dans le parc locatif privé (à partir des loyers moyens pratiqués) et dans le parc social (à partir des loyers définis chaque année par circulaire).

En 2012, le taux d'effort après déduction de l'aide au logement pour une personne isolée (avec un salaire équivalent à 1 Smic) atteint 47,8 % dans le parc privé (47,9 % en 2011) et 26,5 % dans le parc social (27,3 % en 2011). Des taux d'effort très élevés, qui n'ont pas progressé en 2012 grâce à la revalorisation du Smic, alors que le montant du loyer a continué de croître.

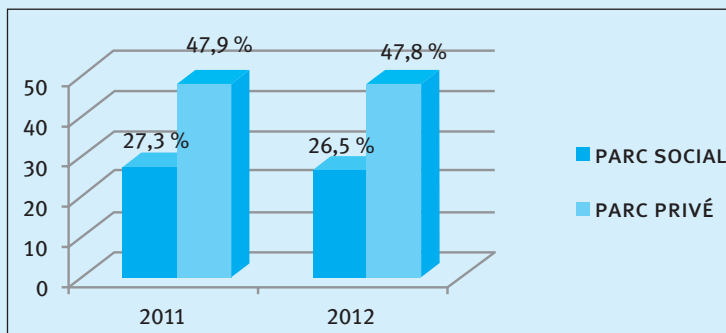
Tableau 39 : Simulation du taux d'effort d'une personne isolée dans un studio de 36 m² (revenu : 1 Smic)

	Parc privé (1)	Parc social (2)
Montant du loyer (studio de 36 m ²)	454	192
Charges estimées (3)	104	104
Aide au logement en 2012	24	0
Revenu mensuel (1 Smic net)	1 118	1 118
Taux d'effort (4)	47,8 %	26,5 %

¹²² Le taux d'effort présenté ici correspond au calcul suivant : (loyer + charges – aide au logement) / revenu du ménage.

¹²³ Pour un ménage avec deux enfants disposant d'un revenu de 2 Smic en zone 1, le taux d'effort est de 22,5 % lorsque le loyer réel est égal au loyer-plafond pris en compte dans le calcul de l'APL ; il passe à 26,5 % quand le loyer réel dépasse de 20 % ce loyer-plafond ; il est à 32,4 % quand il le dépasse de 50 %. Source IGAS.

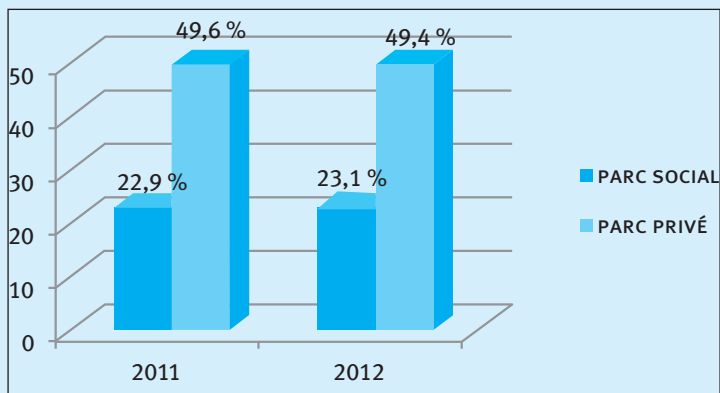
Le tableau de bord du mal-logement



Dans le cas de figure d'un couple avec 2 enfants dont le revenu mensuel est équivalent à 1,5 Smic, le taux d'effort après déduction de l'aide au logement atteint 49,4 % dans le parc privé (49,6 % en 2011) et 23,1 % dans le parc social (22,9 % en 2011).

Tableau 39 bis : Simulation du taux d'effort d'un couple avec 2 enfants dans 3 pièces de 65 m² (revenu : 1,5 Smic)

	Parc privé (1)	Parc social (2)
Montant du loyer (studio de 65 m ²)	819	346
Charges estimées (3)	151	151
Aide au logement en 2012	142	109
Revenu mensuel (1,5 Smic net)	1 677	1 677
Taux d'effort (4)	49,4 %	23,1 %



- (1) Niveau moyen des loyers de marché dans le parc privé en 2012, soit 12,6 €/m² (source : Clameur).
- (2) Loyer Hlm PLUS maximal fixé par la circulaire du 1^{er} février 2012, en zone 2 (agglomération de plus de 100 000 habitants et Ile-de-France hors Paris, agglomération parisienne, zones d'urbanisation et villes nouvelles de la région parisienne), soit 5,32 €/m² (en surface utile).
- (3) Les charges prises en compte ici correspondent au double du montant forfaitaire des charges pris en compte pour le calcul de l'aide au logement, selon les situations familiales décrites (mode de calcul pouvant être considéré comme se rapprochant du montant moyen des charges réelles dans le logement social).
- (4) Taux d'effort = (montant du loyer + charges - aide au logement) / revenu mensuel.

5. Un effort insuffisant de la collectivité en faveur du logement

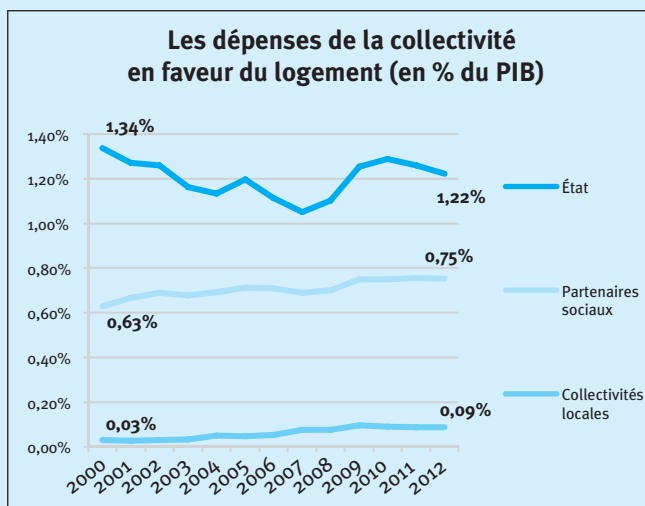
Insuffisances de la production et de la mobilisation du parc existant, absence de maîtrise des prix, affaiblissement du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles... sont autant d'indicateurs d'une faiblesse chronique des politiques du logement depuis de nombreuses années. Cette faiblesse est plus manifeste encore quand il se traduit par un désengagement financier de l'État dans le domaine du logement ou par la trop faible application des lois (loi SRU, loi Dalo, loi relative à la création d'aires d'accueil pour les Gens du voyage...). Des carences d'autant plus inadmissibles au regard des souffrances que suscite la crise du logement dans notre pays et de l'ampleur du mal-logement qui touche 3,6 millions de nos concitoyens.

Dépenses de la collectivité : une augmentation en trompe-l'œil

Entre 2000 et 2010, la part des dépenses de la collectivité publique en faveur du logement¹²⁴ est passée de 2 % du PIB à 2,13 %. Toutefois, en observant le détail des apports des différents contributeurs, il apparaît que cette progression est due essentiellement à l'effort financier des partenaires sociaux et collectivités locales, tandis que la part de l'État, elle, diminuait sur la période.

Les dernières données de la commission des Comptes du logement indiquent que les aides publiques au logement représentent 2,25 % du PIB en 2011 (soit 45 milliards d'euros). Si nous ne disposons pas pour 2011 et 2012 du détail des financements par contributeurs en crédits mandatés, des données issues des lois de finances montrent que la part des aides de l'Etat a continué de chuter et celle des partenaires sociaux et collectivités locales a continué d'augmenter.

¹²⁴ L'effort de la collectivité publique en faveur du logement regroupe les apports du budget de l'Etat, des partenaires sociaux et des collectivités locales.



Source : ministère du Logement : dépenses ordinaires et crédits de paiement mandatés jusqu' en 2005 ; CP mandatés jusqu' en 2010 ; CP en LFI pour 2011 et en PLF pour 2012.

Il faut noter que l'effort de la collectivité en faveur du logement ne doit pas être considéré uniquement comme un coût, mais aussi comme un investissement, puisqu'une politique volontariste en faveur du logement permettrait également de dynamiser d'autres politiques publiques, elles-mêmes en recherche d'un élan nouveau : pouvoir d'achat des ménages et relance de la consommation, emploi dans le secteur du bâtiment (non délocalisable), lutte contre la précarité énergétique et le tarissement des ressources... Sachant également qu'un investissement important dans le domaine de la prévention permettait d'éviter des « coûts sociaux et économiques » liés au mal-logement, désastreux pour les ménages et lourds pour la collectivité (coût des nuitées d'hôtel, dégâts sanitaires du saturnisme dans les logements insalubres, dommages faits aux enfants mal-logés en termes de scolarisation et d'insertion future...).

Application des lois : quand la puissance publique s'affranchit de ses obligations

• Loi SRU pour le financement des logements sociaux

Afin de contribuer à une meilleure répartition de l'offre de logements sociaux sur l'ensemble du territoire, l'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 impose aux communes déficitaires en logement social de s'engager à rattraper leur retard, pour atteindre 20 % de logements sociaux dans leur parc en 20 ans.

Sur la période triennale 2008-2010, 940 communes étaient concernées par cette obligation¹²⁵ ; parmi elles 591 ont atteint leur objectif (soit 63 % des communes, contre 55 % en 2005-2007 et 49 % en 2002-2004). Elles ont contribué au financement de 115 321 logements sociaux (33 % de la production nationale), confirmant le rôle déterminant de la loi SRU dans le développement de l'offre à vocation sociale. Pourtant, l'effort des communes reste trop inégal, puisqu'elles étaient encore 349 à s'affranchir — entièrement ou en partie — de leurs obligations entre 2008 et 2010. À cet égard, ce sont les communes les plus déficitaires (dotées de moins de 5 % de logements sociaux) qui s'affranchissent le plus de leurs obligations : elles ont réalisé 69 % de leurs objectifs en 2011 (contre 429 % pour les communes ayant entre 15 % et 20 % de logements sociaux)¹²⁶. Par ailleurs, une étude de la Fondation Abbé Pierre réalisée en 2011¹²⁷ a montré que, sur l'ensemble de l'offre produite en 8 ans par les communes soumises à la loi SRU, un tiers des logements correspondait à une offre « intermédiaire » (PLS), tandis que la part des logements « très sociaux » (PLAI) a plafonné à 14 %. Enfin, alors que la loi prévoit que l'État sanctionne les communes défaillantes, seulement 228 communes (sur 349 n'ayant pas atteint leur objectif) ont fait l'objet d'un constat de carence en 2011.

Tableau 40 : Bilan d'application de la loi SRU 2008-2010

	Nombre de communes concernées
Communes soumises à l'art.55	940
Communes n'ayant pas atteint leurs objectifs	349
Constats de carence (arrêté applicable en 2011)	228

Source : ministère du Logement.

• **Loi Besson pour la création d'aires d'accueil pour les Gens du voyage**

Alors que la loi du 5 juillet 2000 avait fixé un cadre d'action précis et contraignant pour la prise en compte de l'accueil des « Gens du voyage » (élaboration d'un schéma départemental d'accueil, obligation pour les communes de réaliser les aires d'accueil dans les deux ans après adoption du schéma départemental), le législateur a régulièrement assoupli ces obligations en reportant le délai de réalisation des aires d'accueil par les communes.

Le cumul à fin 2011 porte à 27 469 le nombre de places en aires d'accueil ayant fait l'objet d'un engagement financier (soit 66 % des 41 400 places

¹²⁵ La loi du 5 mars 2007 instituant le Droit au logement opposable a étendu les conditions d'application de l'article 55 de la loi SRU aux communes membres d'un EPCI de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Ile-de-France et à 3 500 habitants dans les autres régions (soit 338 nouvelles communes au 1^{er} janvier 2010). Bénéficiant d'une mesure de transition, ces communes ne seront soumises à prélèvement qu'à partir du 1^{er} janvier 2014.

¹²⁶ Source : Rapport annuel de performance 2011.

¹²⁷ *Palmarès 2011 des communes soumises à la loi SRU* : étude réalisée sur 734 communes soumises à l'article 55 de la loi SRU de 2002 à 2009 (les résultats de l'année 2010 n'étant pas disponibles au moment de la publication). S'appuyant sur les logements sociaux financés pendant 8 ans, les résultats de ce palmarès sont sensiblement différents des bilans triennaux publiés par l'État pour la période 2008-2010.

prescrites dans les schémas¹²⁸). Sachant qu'il existe des disparités importantes entre les territoires (31 départements ayant encore un taux de réalisation inférieur à 50 % !). Ce retard est encore plus prononcé si l'on considère les places effectivement disponibles en aires d'accueil aménagées, soit 23 603. De ce point de vue, ce sont seulement 57 % des prescriptions des schémas qui ont été réalisées.

Le bilan de l'année 2011 est particulièrement dramatique : avec le financement d'une seule aire d'accueil (4 places) et d'une aire de grand passage (150 places) alors que les objectifs annuels portaient sur 110 places nouvelles en aires d'accueil et 5 aires de grand passage. Concernant les terrains familiaux, 133 places ont été financées, pour un objectif de 255. Une baisse qui s'explique par la limitation drastique des financements de l'État, désormais accordés à un nombre de communes très limité¹²⁹.

Le désengagement programmé de l'État a considérablement freiné la réalisation des nouvelles aires, et renvoie vers les seules collectivités locales la charge de leur financement. Sachant que malgré l'obligation qui pèse sur elles, le relais n'a pas été pris par une grande majorité des communes soumises à la loi. Le désengagement de l'État se manifeste également à travers la non-utilisation par les préfets du pouvoir de substitution que leur confère la loi en cas de défaillance des communes : celui-ci n'a jamais été utilisé, alors que 246 communes et 195 EPCI n'ont pas toujours respecté leurs obligations au 1^{er} janvier 2012. Notons enfin qu'un récent rapport de la Cour des comptes a dénoncé la faible mobilisation des acteurs publics, les carences de pilotage et l'insuffisance des mesures d'accompagnement social, de scolarisation et d'accès aux droits pour favoriser l'accueil des Gens du voyage¹³⁰.

¹²⁸ Les schémas départementaux sont actuellement en cours de révision, et de nouveaux objectifs doivent être fixés prochainement aux communes. Sur les 93 départements concernés, 41 disposent d'un schéma révisé approuvé, 47 élaborent la révision de leur schéma, et 5 n'ont pas encore engagé la révision (Corse du Sud et Haute Corse, Territoire de Belfort, Hauts de Seine et Loire).

¹²⁹ Depuis la circulaire du 28 août 2010 sur la révision des schémas départementaux, les financements du programme 135 pour la création d'aires d'accueil ou de grand passage ne concernent plus qu'un nombre limité de communes : celles qui ont franchi le seuil des 5 000 habitants lors du dernier recensement de la population. Nul crédit de l'État n'est plus apporté à toutes les autres communes pourtant soumises à cette obligation.

¹³⁰ Rapport thématique de la Cour des Comptes, « L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage », octobre 2012. 341 p.

Tableau 41 : Financement des aires permanentes d'accueil et des terrains familiaux (en nombre de places)

	2000-2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total 2000-2011
Aires nouvelles	nc	835	1 851	2 528	3 528	3 038	5 518	4 210	2 963	359	4	24 834
Aires existantes réhabilitées (mises aux normes)	nc	497	611	260	229	376	526	100	24	12	-	2 635
Total places en aires d'accueil	1 500	1 332	2 462	2 788	3 757	3 414	6 044	4 310	2 987	371	4	27 469**
Aires de grand passage *	10	4	13	12	20	9	16	21	17	-	1	123
Aires de petit passage	71	18	49	254	151	153	48	33	-	-	-	777
Terrains familiaux	-	-	-	17	92	89	76	83	163	80	133	733

Source : ministère du Logement.

* En nombre d'aires (et non en places).

** Le total des 27 469 places financées en aires d'accueil en 2011 diffère sensiblement du cumul des financements annuels.

• **Loi Dalo : une mise en application toujours insuffisante**

Depuis le 1^{er} janvier 2008, la loi sur le Droit au logement opposable permet à six catégories¹³¹ de ménages de déposer un recours auprès des commissions de médiation installées dans chaque département pour un accès au logement ou à une place d'hébergement. Les ménages reconnus prioritaires doivent recevoir alors une proposition de relogement de la part du préfet et peuvent, le cas échéant, déposer un recours contentieux contre l'État défaillant auprès du Tribunal administratif.

À la fin 2011, plus de 280 000 recours avaient été déposés auprès des commissions de médiation, avec une moyenne annuelle d'environ 70 000 recours. En progression depuis 2008, l'examen des recours par les commissions accuse toutefois encore des retards (pour plus d'1 dossier sur 6 à fin 2011), notamment dans les territoires les plus tendus. Par ailleurs, si plus de 96 000 recours ont été reconnus « prioritaires et urgents » par les commissions, le taux de décisions de rejet des demandes reste très élevé (à 60 %) et même en augmentation (il est passé de 56 % en 2008 à 61 % en 2011). Une situation qui soulève de nombreuses interrogations et la crainte que les décisions soient rendues avant tout en fonction de l'offre disponible sur les territoires, ce qui conduirait à un dévoiement fondamental de l'esprit de la loi.

¹³¹ Cf. tableau 5.

Tableau 42 : Mise en œuvre du Droit au logement opposable (recours « logement » et « hébergement »)

	2008	2009	2010	2011	Cumul 2008-2011
Nombre de recours déposés	60 881	79 385	65 742	76 231	282 239
Nombre de dossiers examinés par les commissions de médiation	40 912	52 641	67 542	71 593	232 688
Nombre de décisions favorables	17 818	25 234	25 316	27 821	96 189
Nombre de personnes logées (ou hébergées) dans le cadre de la procédure Dalo	3 486	8 880	12 823	12 497	37 686
Autres personnes relogées ou hébergées (avant le passage en commission ou indépendamment de la mise en œuvre de la décision)	2 599	5 315	5 687	6 348	19 949

Source : Calculs Fondation Abbé Pierre à partir des données du Comité de suivi de la mise en œuvre du Dalo.

Au total à fin 2011, le Dalo a favorisé l'accès au logement ou à l'hébergement de 37 700 ménages¹³². Par ailleurs, les données issues du nouveau logiciel ComDalo¹³³ indiquent que seulement 62 % des ménages prioritaires ont été relogés, contre 77 % en 2010 (cf. tableau ci-dessous). Les retards de relogement s'accumulent donc, notamment en Ile-de-France et PACA¹³⁴ où, pour l'année 2011, seulement 49 % et 59 % des ménages reconnus prioritaires ont été relogés.

Tableau 43 : Part des personnes relogées parmi les personnes désignées prioritaires

	2009	2010	2011
Part des personnes relogées	52 %	77 %	62 %

Source : ComDalo / Rapport annuel de performance 2011 du programme « Ville et Logement ».

Ce non-respect des obligations de l'État au regard de la loi Dalo se traduit enfin par l'aggravation du nombre de ménages prioritaires auxquels les préfets n'ont proposé aucune solution de relogement au-delà des délais réglementaires : au 30 juin 2012, 27 500 ménages étaient dans cette situation en Ile-de-France et environ 5 000 sur le reste du territoire national. À noter que,

¹³² 18 275 autres ménages ont pu être relogés par ailleurs, en-dehors du cadre du Dalo.

¹³³ Part des personnes relogées parmi les personnes désignées prioritaires par les commissions de médiation et n'ayant pas refusé l'offre (en année civile). Pour améliorer la fiabilité des données (non prise en compte des données du département des Bouches-du-Rhône et de l'Ile-de-France), les résultats ont été redressés à partir d'une enquête d'ajustement.

¹³⁴ En juin 2012, un rapport sénatorial d'information (de MM. Claude DILAIN et Gérard ROCHE) a pointé des conditions de réussite non réunies pour l'application du Dalo, particulièrement dans les régions où la situation au regard du logement est la plus critique.

dans ce contexte, l'activité contentieuse liée aux non-relogements continue de se développer (avec 5 648 recours déposés auprès des tribunaux administratifs en 2011¹³⁵).

Le secteur de l'hébergement sous pression

Du Plan d'action renforcé en faveur des sans-abri (PARSA) en janvier 2007 au Chantier national prioritaire 2008-2012 pour le logement des personnes sans abri et mal logées, ces dernières années ont été marquées par l'affirmation de principes forts en direction des personnes exclues du logement : accueil inconditionnel dans les structures d'hébergement, continuité de la prise en charge et fin de la gestion saisonnière du dispositif, humanisation des conditions d'accueil dans les centres, mise en œuvre du « logement d'abord ». À l'heure d'un premier bilan, les avancées restent toutefois très insuffisantes.

Avec plus de 3 appels sur 4 au « 115 » qui restent sans réponse, le principe de l'accueil inconditionnel continue d'être mis à mal sur certains territoires, faute de places suffisantes. Et chaque hiver, ce sont toujours des solutions palliatives d'accueil qui sont « bricolées » en urgence (utilisation de bâtiments vacants, mobil-homes, gymnases...) et conduisent à la remise à la rue des personnes dès que les températures remontent, au mépris du principe de continuité de la prise en charge (9 446 places supplémentaires ont été ouvertes dans le cadre du Plan hivernal 2011-2012). De toute évidence, ces principes fondamentaux ne seront pas mis en œuvre tant que persistera à l'échelle des territoires un manque de réponses adaptées aux situations des personnes, mais aussi un réel déficit de connaissance des besoins. Un déficit que la mise en œuvre des SIAO n'a, à ce stade, pas permis d'enrayer, sachant qu'ils ne sont opérationnels aujourd'hui que sur une partie des territoires¹³⁶ et qu'ils ne portent que sur la demande d'hébergement exprimée¹³⁷.

Sur le plan qualitatif par ailleurs, le manque d'hygiène, d'intimité et de sécurité d'un certain nombre de structures a conduit à la mise en œuvre d'un important effort d'amélioration des conditions d'accueil, dans le souci de la dignité des personnes : fin 2011, quelque 16 595 places d'hébergement¹³⁸ avaient été

¹³⁵ Entre septembre 2011 et fin août 2012, 5 525 recours contentieux ont été déposés, majoritairement en Ile-de-France (79 %) mais aussi PACA et Hérault (14 %). Source : Conseil d'État cité dans le rapport 2012 du comité de suivi Daloz.

¹³⁶ Alors que la circulaire du 8 avril 2010 préconise la mise en place d'un opérateur unique pour les volets urgence et insertion, 88 SIAO (sur 140 constitués sur le territoire) fonctionnent suivant ce principe, et parmi eux 18 ont un SIAO pleinement opérationnel sur les deux volets. Ayant pu s'appuyer sur les 115 pré-existants, la partie « urgence » des SIAO est la mieux mise en œuvre (plus de 50% des SIAO fonctionnent bien sur ce volet) ; en revanche seulement 40% des SIAO fonctionnent sur la partie « insertion ». A fin 2011, les SIAO ont contribué à l'orientation de 578 000 personnes en attente d'une solution, sur 850 000 demandes reçues.

¹³⁷ La vocation des SIAO étant d'améliorer la prise en charge des personnes et de construire des parcours d'insertion adaptés.

¹³⁸ Soit la rénovation de 12 374 places d'hébergement et la construction de 4 221 autres places ou logements.

traitées dans le cadre du plan d'« humanisation » engagé en 2008¹³⁹. Un effort d'adaptation important mais qui doit être impérativement poursuivi dans la durée, et devra également tenir compte de l'évolution actuelle des publics en demande, notamment de la montée des familles, pour lesquelles le dispositif n'est pas adapté.

Enfin, la logique du « logement d'abord » qui a été saluée par l'ensemble des acteurs, impose d'accorder une priorité absolue à l'accès direct à un logement pour les personnes sans domicile, avec accompagnement adapté en fonction des besoins (cette priorité devant être poursuivie en parallèle du maintien de solutions d'accueil dignes pour les situations d'urgence et autres situations spécifiques). Quant au relogement des personnes hébergées, il reste limité, avec moins de 50% des hébergés en CHRS qui accèdent à un logement autonome en 2011 (logement ordinaire, logement adapté, résidence sociale, maison-relais) contre 63% en 2009. Sachant que, si la part des logements adaptés a certes progressé depuis 3 ans (ils représentent 27% de l'offre d'hébergement d'insertion et de stabilisation en 2011 contre 20% en 2009), la mise en œuvre effective du « logement d'abord » doit s'appuyer plus globalement sur une production massive de logements réellement accessibles aux ménages pauvres et modestes, et de moyens importants dédiés à l'accompagnement social.

Tableau 44 : Quelques indicateurs de la mise en œuvre du « Logement d'abord »

	2009	2010	2011
Part des hébergés en CHRS qui accèdent à un logement (1)	63 %	49 %	49 %
Proportion de places en logement adapté (maisons-relais et résidences-accueil) par rapport au nombre de places en hébergement d'insertion et de stabilisation	20 %	24 %	27 %

Source : ministère du Logement, rapport annuel de performance 2011 / (1) CHORUS, enquête DGCS.

¹³⁹ Le programme d'humanisation des centres d'hébergement a été lancé en 2008 dans le cadre du chantier national prioritaire pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri et mal-logées, suite aux recommandations de la conférence de consensus de novembre 2007 et des préconisations du député Étienne Pinte (UMP, Yvelines) dans son rapport remis au Premier ministre en 2008. Dans la circulaire du 5 mars 2009, les objectifs du plan d'humanisation visent notamment à rapprocher les structures d'hébergement des normes du logement et à développer dans la mesure du possible la référence à la chambre individuelle.

Annexes : Données régionales

Tableau 45 : Évolution du parc par région de 1998 à 2010 et part des logements individuels

Région	en milliers de logements				Mises en location			en %			Taux de vacance Vacance au 31/12/2010
	Parc HLM au...		en location en 2010		Evolution annuelle moyenne de 1998 à 2009(3)	Part de l'individuel dans...		Les mises en location			
	31/12/1998	31/12/2002	31/12/2006	31/12/2010		Nbre de mises en location en 2010	Le parc social au 31/12/2010	en 2009	en 2010		
Ile-de-France	1 115	1 152	1 192	1 202	27,3	9,7	2,9	7,2	2,8	2,6	
Champagne-Ardenne.	135	136	141	141	1,7	0,3	18,4	46,4	34,0	4,6	
Picardie	125	130	135	137	1,6	1,0	20,6	45,9	29,9	2,7	
Haute-Normandie	160	165	167	170	2,5	0,9	16,7	31,9	28,8	2,8	
Centre	179	184	186	184	2,5	0,8	23,8	55,1	38,8	5,0	
Basse-Normandie	105	109	111	110	1,7	0,6	35,4	52,1	41,9	4,0	
Bourgogne	101	105	105	108	1,8	0,5	15,4	37,1	33,8	6,4	
Nord - Pas-de-Calais (2)	304	314	322	398	6,7	2,6	44,4	57,9	46,0	2,2	
Lorraine (1)	143	155	149	159	2,6	n.d.	13,2	20,4	31,0	4,3	
Alsace	90	96	101	110	2,5	1,4	4,7	4,9	8,1	4,0	
Franche-Comté	73	76	76	77	1,0	0,3	10,9	29,9	31,4	6,3	
Pays de la Loire	182	192	196	204	4,5	1,7	27,2	51,8	31,7	3,1	
Bretagne	126	135	144	158	4,9	2,4	22,8	27,6	20,6	3,1	
Poitou-Charentes	72	74	76	78	1,4	0,5	28,0	67,0	49,4	4,4	
Aquitaine	119	127	133	144	4,6	1,9	23,5	39,7	26,5	2,2	
Midi-Pyrénées	95	101	108	120	5,5	1,8	17,3	34,7	26,3	3,8	
Limousin	36	37	38	39	0,5	0,3	18,1	46,9	52,3	6,4	
Rhône-Alpes	382	396	413	435	10,2	4,2	7,6	11,6	9,6	3,2	
Auvergne	58	61	64	68	1,6	0,8	18,8	30,4	20,1	4,1	
Languedoc-Rous.	100	107	115	118	3,6	1,8	15,7	28,4	20,6	3,2	
Provence-Alpes-Côte d'Azur	242	251	263	281	6,3	2,9	7,1	7,0	9,3	2,5	
Corse	11	11	12	12	0,2	0,1	10,0	21,4	23,0	1,4	
Métropole	3 953	4 114	4 244	4 456	95,1	42,9	15,5	26,7	18,9	3,2	
Guadeloupe	25	26	26	28	0,6	n.d.	21,6	2,7	3,8	3,8	
Martinique	24	24	26	27	0,4	n.d.	0,4	0,0	0,0	2,3	
Guyane	9	9	10	9	0,3	n.d.	15,5	21,6	21,6	5,9	
Réunion	46	51	55	55	1,1	n.d.	17,2	11,8	11,8	2,0	
Dépt d'outre-mer	104	117	120	120	2,3	n.d.	14,3	26,5	8,4	2,8	
France entière	4 218	4 361	4 576	4 576	97,5	n.d.	15,5	26,9	18,6	3,2	

Source : CGDD/SoeS, série des enquêtes sur le parc locatif social, puis répertoire du parc locatif des bailleurs sociaux en 2010.

Tableau 46 : Bilan 2011 des logements sociaux financés (hors Anru)

Régions	PLAI*	PLUS**	Total PLUS PLAI	PLS	Total PLAI PLUS - PLS	Objectif 2011 PLAI PLUS - PL ***	% réalisation	PLS foncière	Total LLS
Ile-de-France	5 697	12 851	18 548	18 752	37 300	40 480	92,1 %	65	37 365
Alsace	768	1 202	1 970	870	2 840	2 920	97,3 %	0	2 840
Aquitaine	1 649	3 853	5 502	1 973	7 475	6 250	119,6 %	11	7 486
Auvergne	226	618	844	708	1 552	1 560	99,5 %	0	1 552
Bourgogne	356	799	1 155	898	2 053	1 680	122,2 %	0	2 053
Bretagne	1 205	2 643	3 848	1 135	4 983	4 780	104,2 %	22	5 005
Centre	437	1 259	1 696	718	2 414	2 000	120,7 %	0	2 414
Champagne-Ardenne	294	544	838	849	1 687	1 270	132,8 %	0	1 687
Franche-Comté	182	465	647	159	806	920	87,6 %	0	806
Languedoc-Roussillon	1 264	2 520	3 784	1 683	5 467	6 690	81,7 %	0	5 467
Limousin	115	227	342	237	579	520	111,3 %	0	579
Lorraine	505	1 051	1 556	522	2 078	2 040	101,9 %	0	2 078
Midi-Pyrénées	1 718	2 806	4 524	623	5 147	6 030	85,4 %	18	5 165
Nord-Pas-de-Calais	1 511	4 074	5 585	1 204	6 789	6 180	109,9 %	37	6 826
Basse-Normandie	203	743	946	1 024	1 970	1 250	157,6 %	0	1 970
Haute-Normandie	643	1 462	2 105	781	2 886	2 220	130,0 %	0	2 886
Pays de la Loire	1 263	2 894	4 157	1 870	6 027	5 800	103,9 %	18	6 045
Picardie	353	910	1 263	780	2 043	1 820	112,3 %	0	2 043
Poitou-Charentes	331	759	1 090	708	1 798	1 660	108,3 %	0	1 798
PACA	1 744	3 383	5 127	2 307	7 434	10 190	73,0 %	46	7 480
Rhône-Alpes	2 926	6 335	9 261	3 051	12 312	14 030	87,8 %	0	12 312
Corse	93	144	237	12	249	390	63,8 %	0	249
Total	23 483	51 542	75 025	40 864	115 889	120 680	96,0 %	217	116 106

* yc produit spécifique hébergement

** yc PLUS-CD et palulos communale

*** objectifs notifiés aux régions par la DHUP

Source : DGALN/DHUP, infocentre Sisal.

Tableau 47 : Bilan 2011 des logements financés par l'Anah

Régions	Nbre de logts PO		Nbre de logts PB		Niveaux de loyers					Habitat indigne et très dégradé					Loyers conven- tionnés sans travaux		Adaptation aux situations de handicap		
	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l	g	h	i	j	k	l	
			dont sortie de vacance	dont loyers maîtrisés	dont loyers conven- tionnés APL	dont loyers conven- tionnés APL très sociaux	PO sortie d'habitat indigne	PB sortie d'habitat indigne	PO sortie d'habitat dégradé	PB sortie d'habitat dégradé									
Ile-de-France	4 083	1 854	94	1 313	154	63	411	514	87	210	693	414	48	157	8	133	82	193	82
Alsace	658	411	282	405	315	20	45	66	41	312	221	610	138	44	33	60	131	465	152
Aquitaine	2 025	524	291	523	458	65	45	66	41	312	221	610	33	40	14	69	152	364	269
Auvergne	1 836	146	103	144	143	25	33	40	14	69	152	364	75	42	47	230	269	923	111
Bourgogne	808	168	87	163	133	42	33	40	14	69	152	364	82	27	9	69	111	778	122
Bretagne	2 813	355	193	353	318	17	75	42	47	230	269	923	19	41	13	88	122	267	161
Centre	1 781	147	71	145	119	25	82	27	9	69	152	364	16	49	11	123	161	466	267
Champagne-Ardenne	936	186	96	186	163	21	16	49	11	123	161	466	64	100	57	282	267	567	49
Franche-Comté	1 304	340	184	285	262	41	12	17	4	32	49	149	24	60	31	640	372	546	32
Languedoc-Roussillon	1 809	576	311	564	498	113	86	60	91	41	185	761	28	284	45	346	237	535	71
Limousin	666	57	41	56	56	2	37	20	34	133	400	400	29	80	10	73	179	106	179
Lorraine	2 259	802	166	784	754	2	24	60	31	640	372	546	54	23	30	207	246	1 132	246
Midi-Pyrénées	1 912	401	223	395	353	61	86	60	91	41	185	761	28	284	45	346	237	535	71
Nord-Pas-de-Calais	3 191	2 207	410	2 200	2 105	352	28	284	45	346	237	535	37	20	34	133	179	106	179
Basse-Normandie	1 208	255	156	247	197	53	37	20	34	133	400	400	29	80	10	73	179	106	179
Haute-Normandie	685	195	118	168	121	16	29	80	10	73	106	106	54	23	30	207	246	1 132	246
Pays de la Loire	2 801	292	158	291	278	47	54	23	30	207	106	106	54	23	30	207	246	1 132	246
Picardie	1 465	239	62	183	163	99	31	42	31	72	318	318	27	18	72	140	102	189	102
Poitou-Charentes	1 253	185	128	182	174	78	27	18	72	140	189	189	73	465	51	284	305	519	305
PACA	1 563	1 246	467	1 129	908	351	467	465	51	284	284	284	43	209	61	520	487	1 082	487
Rhône-Alpes	3 225	934	472	882	762	143	43	209	61	520	520	520	20	43	11	17	11	85	11
Corse	278	89	32	89	72	36	20	43	11	17	85	85	11	17	11	17	11	85	11
Total	38 559	11 609	4 145	10 687	8 506	1 672	1 395	2 432	741	4 225	4 622	10 869	1 395	2 432	741	4 225	4 622	10 869	4 622

Source : ANAH, traitement DGALN.

Le tableau de bord du mal-logement

Tableau 48 : Centre d'hébergement d'urgence (CHU) et Centre d'hébergement de réinsertion sociale (CHRS) en 2011

Régions	Places d'hébergement d'urgence, de stabilisation et d'insertion hors CHRS	Places d'hébergement en CHRS	Places d'hébergement en hôtel
ALSACE	869	1 040	33
AQUITAINE	210	1 427	844
AUVERGNE	123	421	53
BASSE-NORMANDIE	265	479	304
BOURGOGNE	481	1 150	43
BRETAGNE	499	1 132	24
CENTRE	580	1 063	36
CHAMPAGNE-ARDENNE	644	936	3
CORSE	22	178	12
FRANCHE-COMTE	470	571	5
HAUTE-NORMANDIE	378	1 685	2
ILE-DE FRANCE	6 511	9 750	12 842
LANGUEDOC-ROUSSILLON	418	1 033	37
LIMOUSIN	39	265	49
LORRAINE	1 158	1 831	749
MIDI-PYRENEES	599	1 137	124
NORD-PAS-DE-CALAIS	2 730	3 508	0
PAYS-DE-LA-LOIRE	365	1 678	102
PICARDIE	399	995	144
POITOU-CHARENTES	59	1 000	25
PACA	960	3 478	102
RHONE-ALPES	1 920	3 976	693
Sous-total	19 699	38 733	16 226
GUADELOUPE	0	81	0
MARTINIQUE	12	141	5
GUYANE	25	75	0
REUNION	30	316	4
TOTAL	19 766	39 346	16 235

Source : ministère du Logement.

Tableau 49 : Pensions de familles au 31/12/2011

	Nombre de places
Alsace	402
Aquitaine	740
Auvergne	183
basse Normandie	175
Bourgogne	338
Bretagne	484
centre	543
Champagne Ardenne	271
Corse	10
Franche Comté	179
Haute Normandie	357
Ile de France	1 638
Languedoc Roussillon	499
Limousin	106
Lorraine	406
Midi Pyrénées	409
Nord Pas-de-Calais	576
Pays de la Loire	486
Picardie	449
Poitou-Charentes	331
Provence- Apes-Côte d'Azur	581
Rhône-Alpes	980
France métropolitaine	10 143
DOM	126
Total général	10 269

Source : ministère du Logement.

Chapitre 3

Les familles à l'épreuve du mal-logement

- QUAND LA CRISE DU LOGEMENT
FRAGILISE LES « FAMILLES »
- QUAND LA TRANSFORMATION
DE LA FAMILLE GÉNÈRE DE NOUVELLES
SITUATIONS DE MAL-LOGEMENT
- QUAND L'INTERVENTION PUBLIQUE
DOIT S'ADAPTER À LA TRANSFORMATION
DE LA FAMILLE

« Si tant de pères passent si peu de temps avec leurs enfants, c'est aussi un problème de logement ». Avec cette interpellation lancée dans le cadre de la mobilisation générale pour le logement en 2012, la Fondation Abbé Pierre a souhaité attirer l'attention sur les difficultés que peuvent avoir des pères séparés pour accueillir leurs enfants quand ils ne disposent pas d'un logement suffisamment grand. Ils constituent l'une des nouvelles figures de la « famille », à côté des femmes seules avec enfants, des familles recomposées qui deviennent une composante des « familles nombreuses », des personnes seules dans toutes les tranches d'âge et pas seulement parmi les personnes âgées.

Depuis vingt ans, la vie en couple cède du terrain et de plus en plus de personnes vivent seules — excepté toutefois aux âges élevés où, sous l'effet de l'allongement de la durée de la vie, le veuvage est retardé. Les unions libres, en moyenne plus fragiles que les mariages, concernent une proportion croissante des couples (ceux qui sont mariés ne représentent plus que 44 % des ménages en couple). Si les taux de divorce observés actuellement devaient se maintenir, ce sont 46 % des mariages qui se termineraient par un divorce et non plus 33 % comme au début des années quatre-vingt-dix. La vie en couple semble également présenter moins d'attrait pour les jeunes : quand ils quittent leurs parents, à un âge en moyenne guère plus élevé qu'il y a vingt ans, c'est plus souvent pour vivre seul que pour vivre en couple (au moins transitoirement). À titre d'exemple : à l'âge de 35 ans, la proportion de personnes en couple a baissé de 13 points chez les hommes et de 12 points chez les femmes de 1982 à 2010 ; corrélativement, chez celles-ci, la proportion de personnes vivant seules, ainsi que celle de mono-parents, se sont accrues chacune d'un peu plus de cinq points dans le même temps.

C'est ainsi qu'en 2009, 8,2 % des ménages en France sont des familles monoparentales (contre 7,6 % en 1999 et 6,8 % en 1990) et 33,6 % sont composés d'une personne seule (contre 30,8 % en 1999 et 27 % en 1990)¹. L'augmentation de ces différentes catégories réduit symétriquement le poids des ménages constitués d'un couple avec enfants ou de deux adultes, qui ont longtemps constitué la figure de référence pour la production de logements.

Ces transformations, qui se sont accélérées au cours de la dernière décennie, sont radicales. Appelées à se poursuivre, **elles ont d'abord pour effet d'augmenter le nombre de ménages** et, par là, les besoins en logement². **Mais elles contribuent aussi à modifier en profondeur le rapport au logement, créant de nouvelles fragilités** qui s'ajoutent

¹ Source : Insee, RP1990 sondage au 1/4 - RP1999 et RP 2009 exploitations complémentaires.

² L'Insee prévoit ainsi que sous l'effet conjugué du vieillissement annoncé de la population et sous l'hypothèse que la désaffection pour la vie en couple se poursuivra, le nombre de ménages s'accroîtrait de 235 000 par an jusqu'en 2030.

à celles qui relèvent des évolutions économiques avec la montée du chômage, la diffusion des emplois précaires et l'augmentation de la pauvreté. L'Insee a ainsi noté que les fortes variations de revenus que connaissent les ménages³ — elles ont concerné une personne sur trois entre 1996 et 2007 — sont souvent dues à des événements familiaux (séparations, divorces, etc.) qui s'ajoutent à ceux relevant de la sphère professionnelle (perte d'emploi, réduction d'activité). Ces aléas de la vie ont d'ailleurs un impact plus grand sur le niveau de vie des femmes que sur celui des hommes. Parmi les personnes touchées par une désunion entre 2003 et 2005, la baisse de niveau de vie atteint ainsi 31 % pour une femme qui se retrouve à la tête d'un ménage et seulement 6 % pour un homme⁴.

En se transformant, la famille s'expose davantage aux difficultés de logement. L'abaissement du niveau de revenu, comme l'apparition de nouvelles charges, réduisent le revenu disponible pour supporter le coût du logement et laissent peu de marge pour faire face à toutes les dépenses courantes. La source principale de fragilité réside dans la constitution de ménages où il n'y a plus qu'un seul adulte et donc qu'une seule source de revenu dont ni le niveau, ni la permanence ne sont assurés dans une période de crise économique. La transformation de la famille s'accompagne alors bien souvent d'une précarité accrue et de l'entrée dans l'incertitude de ménages qui précédemment arrivaient à faire face aux dépenses de la vie quotidienne.

Cet élargissement du périmètre des ménages fragiles sous l'effet des transformations du modèle familial remet en cause l'exercice de la solidarité au sein de la société. La famille joue de ce point de vue un rôle essentiel, surtout quand les solidarités collectives sont insuffisantes (notamment en direction des jeunes) ou s'amenuisent et perdent de leur efficacité (décrochage des minima sociaux, perte du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement...).

Mais les solidarités familiales, déjà mises à mal par les évolutions économiques, par le développement du chômage et de la précarité, ainsi que par l'arrivée à l'âge de la retraite de la « génération RMI », pourraient bien être encore davantage affectées par la mutation actuelle de la famille qui perturbe et réduit les possibilités d'aide en son sein.

De ce point de vue, **la situation des jeunes en rupture familiale et qui ne peuvent disposer du filet de protection des dispositifs publics** parce

³ Par « variation forte de revenu », l'Insee entend les variations supérieures à 30 %. Ces données sont tirées de trois études de l'Insee : « Les inégalités de niveaux de vie entre 1996 et 2007 », in *Insee Première*, n°1266, novembre 2009 ; « Les inégalités entre ménages dans les comptes nationaux », in *Insee Première*, n°1265, novembre 2009 et « Les transferts en nature atténuent les inégalités de revenus » in *Insee Première*, n°1264, novembre 2009.

⁴ L'évolution constatée est celle de la médiane de niveau de vie pour les femmes d'un côté, et pour les hommes de l'autre.

qu'ils ne sont pas insérés professionnellement (et n'ont pas les droits attachés au statut de salarié) et qu'ils sont à la marge des dispositifs d'aide (le RSA jeunes distribué sous des conditions très strictes n'en concerne qu'un petit nombre), est particulièrement préoccupante. **Les jeunes sans réseau familial sont ainsi surreprésentés dans les foyers d'hébergement, les lieux d'accueil de jour ou la rue.** La récente étude de l'Observatoire national du 115⁵ révèle qu'en 2010, les 18-24 ans ont représenté 20 % de la population ayant sollicité le service téléphonique d'aide à l'hébergement. Parmi les causes évoquées, la rupture familiale est la raison la plus fréquemment citée. Elle l'est par plus du quart de l'échantillon (26,4 %) ⁶. Ces données inquiétantes sous-estiment pourtant le phénomène, ne rendant pas compte des jeunes qui s'excluent eux-mêmes des dispositifs d'accueil d'urgence et des structures d'hébergement et qui sont en errance (au sens d'une absence de domicile administratif stable). Même insuffisantes, elles illustrent malgré tout la situation de ceux qui ne peuvent compter ni sur les mécanismes collectifs de solidarité, ni sur la solidarité familiale.

En attirant l'attention sur les « familles fragiles », la Fondation Abbé Pierre souhaite mettre en lumière deux évolutions distinctes mais également préoccupantes. La première est due à **la crise du logement qui déstabilise les familles**, y compris celles qui appartiennent aux classes moyennes. Pour elles, le logement apparaît comme un facteur de fragilisation, parce qu'il est trop cher, trop petit ou trop éloigné des pôles d'intérêt et des lieux de travail, ou parce qu'il fait obstacle au développement de la famille ou à l'autonomisation de ses membres. La seconde évolution inquiétante est liée à **la profonde mutation en cours des structures familiales, qui élargit le cercle des ménages exposés au mal-logement** et en fait apparaître de nouvelles manifestations. **Les processus sociologiques et économiques se conjuguent** alors pour devenir des facteurs de fragilité des ménages. Dans un cas, le fait générateur des difficultés réside dans la crise du logement, dans l'autre, il trouve son origine dans la transformation de la famille. La première et la seconde partie de ce chapitre tentent de rendre compte de ces deux dynamiques et de leurs effets sociaux. Une dernière partie évoquera la nécessaire adaptation de l'intervention publique et de la politique du logement à l'évolution des structures familiales et aux nouvelles fragilités qui en découlent.

⁵ Portant sur les 15 départements suivants : Alpes-Maritimes, Ardennes, Bouches-du-Rhône, Calvados, Charente, Drôme, Hérault, Ille-et-Vilaine, Indre-et-Loire, Loire-Atlantique, Puy-de-Dôme, Pyrénées Orientales, Saône-et-Loire, Seine-Maritime, Val d'Oise.

⁶ Loin derrière viennent d'autres causes : départ du pays d'origine (7,6 %), ou du département d'origine (6,2 %).

QUAND LA CRISE DU LOGEMENT FRAGILISE LES « FAMILLES »

Parallèlement à la dégradation de la situation économique de nombreux ménages, les conditions d'accès au logement se durcissent et les possibilités d'obtenir un logement correspondant à leurs besoins se raréfient. Confrontées à ce resserrement de l'offre locative et à des niveaux de loyer particulièrement élevés, de nombreuses familles n'ont pas d'autre choix que de s'exiler des centres-villes ou de vivre dans des logements exigus ou de mauvaise qualité, tandis que d'autres doivent renoncer purement et simplement à leurs projets conjugaux ou familiaux ; sans parler du fait que de mauvaises conditions de logement, ou des situations financières rendues très difficiles par un budget logement trop important, peuvent devenir un facteur de tensions au sein de la famille voire de rupture conjugale. **La crise contemporaine du logement apparaît ainsi comme un facteur majeur de déstabilisation pour les familles, y compris celles qui appartiennent aux classes moyennes.**

Quand la crise du logement contraint les familles à s'éloigner... ou à vivre dans de mauvaises conditions

Dans le contexte actuel de crise du logement, de nombreux ménages — particulièrement les plus jeunes — ne peuvent accéder à un logement familial (logement de type T3, T4) avec leur budget, dans les grandes métropoles. Ils sont aujourd'hui conduits, parfois dès le premier enfant, à quitter la ville-centre pour la périphérie, à moins d'accepter des conditions d'habitat dégradées (suroccupation, logement inconfortable). À moyens constants, ils préfèrent « échanger » de la distance par rapport au centre et du temps de transport, contre de la surface (une pièce supplémentaire, pour le ou les enfants). Mais **en quittant les centres urbains, ils quittent en même temps les différents réseaux familiaux et sociaux dont ils bénéficiaient**, s'éloignent des services et des gisements d'emplois et augmentent considérablement les frais de garde d'enfants. En outre, ils voient leurs frais de transport décupler (faible développement du réseau de transports collectifs exigeant l'utilisation de la voiture individuelle, nécessité de trajets longs pour se rendre au travail, mais aussi pour accéder aux services de niveau supérieur qui se concentrent dans les grandes agglomérations : hôpitaux, administrations, etc.). La mobilité périurbaine, loin de présenter un gain financier, s'avère finalement très coûteuse, comme en témoigne ce jeune couple avec deux enfants qui réalise 120 kilomètres chaque jour : « *Vous vous rendez compte, on a deux*

salaires pleins et on est dans la précarité ! Je connais des gens qui ont bien moins que nous et ils partent en vacances ! Nous, on ne peut pas ! »⁷.

Les familles nombreuses quittent également les centres urbains. Face à des perspectives de progression résidentielle totalement bouchées, l'acquisition d'un terrain à bâtir apparaît pour certaines comme la seule issue possible. Paradoxalement, ce sont parfois des familles en difficulté économique qui font le choix de la maison individuelle : « *Plus la situation des ménages est précaire ou considérée comme pouvant potentiellement se dégrader du fait des conditions économiques, plus la maison devient le cocon protecteur* »⁸. Mais le projet d'accession à la propriété et l'installation dans ces espaces peuvent s'avérer décevants — voire douloureux — pour les ménages d'ouvriers, d'employés et même des ménages appartenant à une « petite classe moyenne » ne disposant que d'un seul salaire⁹. Installés loin de la ville et de son agglomération, les ménages périurbains peinent à s'inscrire dans un modèle d'urbanité fondé sur la mobilité : leur faible taux de motorisation, les contraintes budgétaires occasionnées par l'accession et le relatif éloignement des lieux les mieux équipés... sont autant de contraintes qu'ils n'avaient pas appréhendées et qu'aucune entraide de voisinage semble venir lever. « *Au final, cet environnement pesant, associé à des pratiques restreintes et canalisées, les inscrits dans une forme de sédentarité dans l'espace local qui paraît relever, dans bien des cas, d'une sorte de captivité* »¹⁰.

Ce risque d'enfermement est d'autant plus réel qu'entre 2000 et 2010, les marchés les plus convoités (marchés urbains) se sont progressivement fermés aux ménages pauvres ou modestes qui accèdent plus fréquemment à la propriété dans les communes de moins de 20 000 habitants et dans les communes rurales¹¹.

Quand la crise du logement compromet les projets conjugaux et familiaux

La crise du logement peut également perturber les projets conjugaux et familiaux. **L'impossibilité de se procurer un logement adapté empêche notamment nombre de jeunes couples de s'installer.** Les CAF dénombrent de plus en plus de personnes déclarant vivre en couple bien qu'elles ne partagent pas le même logement que leur conjoint(e). Ces formes de vie commune peuvent parfois résulter d'un choix. Mais elles sont bien souvent subies, du fait de contraintes extérieures, notamment financières ou professionnelles¹². C'est surtout le cas pour les jeunes adultes en début de

⁷ La Lettre de L'Observatoire Social de Lyon, n°13, octobre 2012.

⁸ « Répondre aux besoins en logements de la CUB et des territoires girondins », Agence d'urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine, septembre 2008.

⁹ « L'installation périurbaine entre risque de captivité et opportunités d'autonomisation » in *Journal of Urban Research* n°5, 2009.

¹⁰ « L'accession à la propriété d'un pavillon périurbain entre appropriation et enfermement », communication CIRUS-CIEU-Université de Toulouse Le Mirail, mai 2005.

¹¹ Lettre de l'ONPES, Michel Mouillart, L'accession à la propriété des ménages pauvres et modestes, mai 2012.

¹² « Les CAF et les jeunes adultes », in *Dossier d'études allocations familiales* n°18, 2001.

carrière professionnelle, qui doivent souvent faire des compromis concernant la localisation géographique de leur emploi (avec un éloignement, parfois important, de leurs proches parmi lesquels leur conjoint ou conjointe) et/ou leur niveau de rémunération (acceptation d'un niveau de salaire bas ne permettant pas d'accéder à un logement suffisamment grand pour un couple). **Nombreux sont ainsi les jeunes couples obligés de vivre chacun chez soi (voire chacun chez ses parents), dans l'attente de jours meilleurs.** Et ce même lorsqu'ils ont déjà un enfant en commun.

JEUNE COUPLE AVEC ENFANT CONTRAINT DE VIVRE SÉPARÉMENT

Alexis (à la recherche d'un emploi), Cécile (secrétaire en CDI) et leur fille de 2 ans, Anna, partagent depuis plus d'un an le logement et le quotidien de la mère d'Alexis, retraitée vivant dans un petit T3 au 13^e étage d'une tour de logement social.

À l'origine temporaire (le temps pour Alexis de repartir « *du bon pied professionnellement* »), cette cohabitation a finalement perduré. Malgré une demande de logement social à la mairie, ainsi qu'auprès de l'organisme collecteur du 1 % dont bénéficie Cécile, le jeune couple ne s'est toujours pas vu proposer de logement. Ils sont donc contraints de vivre chez la mère d'Alexis, partageant une petite chambre avec leur fille Anna. Cette promiscuité limite à la fois l'intimité du couple et les espaces de jeux pour Anna.

Alexis (tout comme sa mère) commence à souffrir de cette cohabitation qui perdure : « *Personne n'est heureux de la situation. On est à l'étroit et chacun ne peut avoir sa propre vie et son intimité. Je suis également mal et je culpabilise car je sais que ma mère ne se sent plus vraiment chez elle. Il faut dire qu'avec notre petite fille on envahit tout son espace.* ». À cela s'ajoute la cohabitation difficile entre Cécile et sa belle-mère : « *Tout est prétexte à dispute dans un espace aussi contraint : l'éducation de la petite, la cuisine, le partage de la salle de bain* ».

Suite aux tensions à répétition, Cécile a décidé il y a 6 mois de retourner chez ses parents. Leur logement n'étant pas suffisamment grand (ils ont encore deux enfants à charge dans un petit pavillon avec 3 chambres), Alexis a fait le choix de rester chez sa mère et donc de vivre séparé de sa compagne et de sa fille. Cela le contraint à faire des allers-retours entre le domicile de sa belle-famille et celui de sa mère, qui confie : « *Je sens qu'il est malheureux d'être bloqué avec moi et de ne pas pouvoir offrir un vrai logement indépendant à sa famille, de ne pas partager avec sa fille tous les moments du quotidien* ».

Si la crise du logement empêche parfois les jeunes couples de s'installer ensemble, **elle peut aussi en contraindre d'autres à continuer de vivre ensemble alors qu'ils ont décidé de se séparer.** C'est le phénomène du « vivre ensemble séparément », mis en évidence par Claude Martin, chercheur au CNRS¹³. La crainte des conséquences économiques d'une séparation, la peur de perdre son niveau de vie, l'angoisse de ne pas pouvoir se reloger... conduisent ainsi à des cohabitations forcées et insupportables.

¹³ Martin C., Cherlin A., Cross-Barnet C., « Living Together Apart : Vivre ensemble séparés », in *Population*, n°66, 2011.

La crise du logement n'affecte pas seulement les projets conjugaux, elle **influence plus largement le nombre d'enfants par couple**. Une récente enquête du Crédoc¹⁴ met ainsi en évidence le poids de l'augmentation des prix de l'immobilier sur la démographie et montre plus précisément une réduction des aspirations des ménages en termes de nombre d'enfants. Chez les accédants à la propriété, en particulier, la proportion de familles nombreuses est passée de 29 % en 1995 à 17 % aujourd'hui. Si les foyers accédants sont, en moyenne, plus aisés aujourd'hui qu'hier, les montants qu'ils doivent rembourser et l'augmentation des durées d'emprunt les contraignent à revoir à la baisse leur désir d'agrandir leur famille, par crainte de ne pas pouvoir réussir à adapter leur espace de vie à leur nouveau foyer. L'enquête « Conditions de vie et aspirations », qui enregistre chaque année le nombre d'enfants considéré comme « idéal » par les enquêtés, confirme ce phénomène. En 2010, 39 % des 35-60 ans citent un nombre d'enfant idéal supérieur au nombre d'enfants effectivement présents dans le foyer. Si l'on observe l'évolution de cette proportion dans le temps, on constate que l'écart entre la situation idéale et la réalité a tendance à progresser (+ 4 points chez les locataires et + 3 points chez les accédants depuis 1980).

Dans les grandes agglomérations, la tension est telle qu'elle peut conduire certains couples à renoncer à avoir des enfants. Quand les perspectives résidentielles sont bouchées, la constitution d'une famille représente de nombreuses contraintes et peut, au moins provisoirement, être abandonnée, comme l'explique cet accédant parisien : *« Je ne peux pas avoir d'enfant pour l'excellente raison que je n'aurais pas de place où le mettre. Acheter plus grand ? Il m'a fallu un an de recherches et un an de travaux avant d'habiter mon appartement. Partir si vite après mon emménagement me ferait perdre un investissement important, sans parler des frais (de notaire) et des intérêts du prêt. Enfin, l'immobilier a augmenté. Je ne peux pas acheter plus grand. C'est résolu : je n'aurai pas d'enfant... pour l'instant »*¹⁵.

Quand la crise du logement empêche l'autonomisation des membres de la famille

Quitter ses parents pour accéder à un logement autonome représente une étape majeure dans la transition vers l'âge adulte. Or *« les jeunes cumulent les difficultés de ceux qui s'en tirent le plus mal sur le marché du logement : ils ont des revenus faibles voire inexistantes, des problèmes de garantie, une forte mobilité »* indique Bernard Vorms, directeur de l'Anil. *« Et pour ne rien arranger, il y a trop peu de biens sur le marché correspondant à ce que recherchent les jeunes »*¹⁶.

¹⁴ « Les Dommages collatéraux de la crise du logement sur les conditions de vie de la population », in *Cahier de recherche du Credoc*, n°281, décembre 2011.

¹⁵ « Logement. Le contraste est saisissant entre moi et mes parents », in *Le Monde*, 18 juin 2012.

¹⁶ « La galère des jeunes pour se loger », in *Le Figaro*, 5 déc. 2012.

De fait, on voit se multiplier les situations de prolongation subie de la cohabitation avec les parents (les jeunes restant par défaut au domicile parental, alors que leur souhait serait d'accéder à un logement autonome). Et de la même manière, la famille apparaît comme un recours pour des jeunes qui ont quitté le domicile familial mais sont contraints d'y revenir ou envisagent de le faire. Un sondage récent¹⁷ montre ainsi que face à des difficultés financières, plus de quatre jeunes sur dix (30 %) ont envisagé de retourner vivre chez leurs parents dont 13 % qui y sont effectivement retournés. Un recours davantage emprunté par les jeunes chômeurs (21 %) et les jeunes résidant en Hlm (23 %).

Ces situations sont très souvent sources de tensions et de conflits et peuvent déboucher, dans les cas les plus dramatiques, sur des ruptures familiales faisant basculer les jeunes concernés dans une extrême pauvreté. Ils sont alors contraints de recourir aux services associatifs, quand ils ne se retrouvent pas dans des hébergements précaires — voire à la rue. Lorsque tel est le cas, ils se mettent parfois en danger et leur avenir est souvent hypothéqué. Selon l'enquête SAMENTA, menée en 2009 auprès d'un échantillon aléatoire de personnes sans logement en Ile-de-France, 39,7 % des 18-25 ans sans domicile présentent un trouble psychiatrique sévère¹⁸, 28,1 % ont déjà fait une tentative de suicide (contre 2,1 % en population générale, selon le Baromètre santé 2005)¹⁹ et 20,1 % souffrent de troubles dépressifs majeurs (soit 5 fois plus que chez les 16-25 ans en population générale).

Les cohabitations subies au sein de la famille ne concernent pas seulement les jeunes adultes. De nombreux adultes, d'âge plus avancé ou même d'âge mûr, sont contraints de revenir vivre chez leurs parents ou leurs enfants lorsqu'ils subissent des accidents de la vie. C'est le cas des jeunes trentenaires de retour chez leurs parents à la suite d'une dégradation de carrière professionnelle ou d'une séparation de couple. Cette « génération boomerang » ne parvient pas dans le cadre des protections sociales actuelles à faire face à des événements, parfois transitoires, qui bouleversent soudainement leur vie, réduisent leur pouvoir d'achat et ne leur laissent d'autre choix que de renoncer (au moins provisoirement) à se loger par eux-mêmes.

LE CAS D'UN JEUNE COUPLE SANS SOUTIEN FAMILIAL CONTRAIT DE VIVRE EN CARAVANE

Agés de 24 et 27 ans, Alexandra a fait des études dans le marketing et Marc alterne depuis bientôt quatre ans recherches d'emploi et petits boulots en intérim. Ils se sont rencontrés en 2005 et ont souhaité emménager ensemble en 2008.

Les quelques mois de recherche de logement dans le parc locatif privé de l'Oise se sont révélés infructueux et ont contraint le couple à s'installer provisoirement chez les parents

¹⁷ Sondage de l'Institut CSA pour Polylogis, « Les jeunes et l'accès au logement », octobre 2012.

¹⁸ Sachant que 3,2 % des Français âgés de 15 à 75 ans ont connu un épisode dépressif sévère au cours des douze derniers mois, selon le Baromètre Santé 2005.

¹⁹ « La santé mentale et les addictions des personnes sans logement personnel. Quelques éclairages issus d'une enquête de prévalence en Ile-de-France », in *Les travaux de l'observatoire de l'ONPES*, 473, 2009-2010.

d'Alexandra, dans la chambre d'enfant de celle-ci. Cette période d'hébergement, au départ « pour dépanner », a finalement duré près de 3 ans. La cohabitation s'est dégradée au fil du temps, du fait du décalage entre le rythme de vie des deux couples et de la pression des parents d'Alexandra, reprochant au jeune couple de ne pas trouver de solution de logement.

En l'absence d'évolution positive de leur situation sur le plan économique, l'accès à un logement locatif convenable et à un prix raisonnable dans le parc privé paraît « un fol espoir ». Le couple dépose donc une demande de logement social au service logement de sa ville en 2009, mais celle-ci n'a toujours pas abouti à ce jour.

En 2010, la situation devient invivable entre Marc et ses beaux-parents, qui demandent finalement au couple de quitter leur appartement. Sans domicile, il sollicite l'aide d'amis qui acceptent de mettre à sa disposition une caravane au fond de leur jardin. Les conditions sont précaires : Marc et Alexandra doivent aller chez leurs amis pour prendre leur douche et supportent très difficilement l'absence de chauffage en hiver.

Suite à leur rupture d'hébergement chez leurs parents, le couple a demandé une domiciliation au CCAS pour garantir la réception de son courrier, indispensable à la réalisation de démarches administratives. Il espère que cette démarche supplémentaire permettra de voir son dossier de demande de logement social s'accélérer. De son côté, Marc redouble d'efforts pour trouver un emploi, mais seuls des CDD de courte durée lui sont proposés. L'accès au parc locatif privé est donc toujours « interdit » au couple, et ce d'autant plus qu'il ne dispose pas de garantie parentale pour appuyer son dossier.

Certains seniors, qu'il s'agisse de nouveaux retraités comme de personnes plus âgées, connaissent aussi ce mouvement de retour vers leurs proches. La Fondation Abbé Pierre a mis en évidence, dans l'un de ses précédents rapports, la situation des retraités récents qui perdent subitement une grande part de leur pouvoir d'achat lorsque la retraite survient (surtout pour ceux, des femmes notamment, qui n'ont pas eu de « carrière complète » ou qui se retrouvent seuls après le décès de leur conjoint). La famille, souvent les enfants, qui doivent aussi parfois soutenir leurs propres enfants, doivent répondre à une demande de solidarité sans toujours avoir les moyens de l'exercer au risque de se mettre eux-mêmes en difficulté.

Cette fonction jouée traditionnellement par la famille représente un puissant « amortisseur de crise » particulièrement efficace si l'on en juge par le développement de l'hébergement chez des tiers. Or, cette solidarité connaît des limites et ne peut combler pleinement les lacunes des mécanismes de solidarité collectifs ni des interventions du service social (les assurances sociales, les dispositifs de protection, l'accompagnement social, etc.). Une réalité d'autant plus vraie que la famille sollicitée est elle-même une famille fragile.

QUAND LA TRANSFORMATION DE LA FAMILLE GÉNÈRE DE NOUVELLES SITUATIONS DE MAL-LOGEMENT

Quand la famille se défait, elle s'expose davantage au mal-logement. Cela concerne évidemment les familles monoparentales trop souvent en situation de pauvreté, mais aussi des isolés (suite à une séparation ou par choix) qui n'ont qu'une seule source de revenus pour faire face aux dépenses de logement et de la vie quotidienne. Deux catégories que l'on retrouve au premier rang des personnes en difficulté de logement²⁰.

C'est ainsi que de nombreuses Boutiques Solidarité de la Fondation Abbé Pierre accueillent de plus en plus de femmes seules avec enfants, mais aussi beaucoup d'isolés, bien souvent à la suite d'une rupture conjugale qui s'accompagne de la perte du travail et conduit parfois à une période d'errance. Ce sont ces mêmes catégories que l'on retrouve dans les dispositifs d'urgence et dans les structures d'hébergement. C'est ainsi qu'un « appelant » du 115 sur cinq est en situation de rupture familiale et que, parmi les requérants Dalo, un sur trois (32 %) est le chef d'une famille monoparentale (personne seule avec enfants), ou que parmi les personnes accueillies en établissement d'hébergement, environ 40 % sont des isolés.

Ces données témoignent de l'impact des ruptures familiales sur le développement des situations d'exclusion du logement. Les personnes « en rupture de vie familiale » se retrouvent en effet dans tous les secteurs sollicités habituellement par les publics fragiles : dans les dispositifs d'urgence, bien évidemment (26 % des personnes sans domicile invoquent le départ du domicile conjugal, et 21 % la fin de vie commune avec les parents...²¹), mais aussi très fortement dans le parc social (19 % de familles monoparentales logées en moyenne et jusqu'à 40 % dans certains programmes). Elles sont aussi surreprésentées parmi les ménages en impayés de loyer ou en rupture de paiement dans le cadre d'une accession à la propriété.

Le bilan de la plateforme téléphonique mise en place par la Fondation Abbé Pierre pour aider les personnes menacées d'expulsion, montre que ce sont les personnes isolées (39 %) et les familles monoparentales (30 %) qui apparaissent comme les premières victimes des procédures d'expulsion, notamment suite à

²⁰ Elles sont le plus souvent locataires de leur logement (quand elles ne sont pas hébergées). En effet, alors que les personnes seules et les familles monoparentales représentent 44 % des ménages français, elles ne sont que 21 % parmi les récents accédants à la propriété.

²¹ Join-Lambert M.-T., « Une enquête d'exception - Sans-abri, sans-domicile : des interrogations renouvelées », in *Économie et statistique*, volume 391, 2006.

Les familles à l'épreuve du mal-logement

un impayé de loyer. Leurs sollicitations sont bien supérieures au poids qu'elles ont dans la société. En effet, confrontées à un accident de la vie conduisant à une baisse de ses ressources, les personnes isolées ne peuvent se reposer sur leur conjoint, de même que les familles monoparentales sont fragilisées du fait de leur unique source de revenu et par un accès difficile au monde du travail (contraintes liées à la garde d'enfant, problème de disponibilité...)

SOLLICITATIONS DE LA PLATEFORME TÉLÉPHONIQUE « ALLO PRÉVENTION EXPULSION » DE LA FONDATION ABBÉ PIERRE

	Personnes appelant la plateforme « Allô Prévention Expulsion » (octobre 2011-septembre 2012)	Ménages selon la structure familiale (France entière)
Personne seule	39 %	33,6 %
Personne seule avec enfant	30 %	8,2 %
Couple sans enfant	9 %	25,9 %
Couple avec enfant	22 %	27,1 %

Source : Fondation Abbé Pierre, Insee RP 2009.

À côté des familles monoparentales et des personnes seules, la situation des familles recomposées, confrontées à la nécessité de trouver un logement permettant de répondre aux besoins de leurs membres (taille suffisante pour accueillir les enfants des deux lignées, proximité avec les logements des ex-conjoints...) est parfois difficile, même sans fragilité économique particulière. Comme l'est celle des pères non gardiens, qui constituent une partie des personnes isolées, mais sont confrontés à des problèmes spécifiques liés à l'accueil de leurs enfants²² dans un contexte où leur situation économique s'est généralement dégradée.

Toutes ces catégories attestent de la mutation du modèle familial et le recul de la vie en couple. Les transformations ne sont pas récentes mais viennent aujourd'hui se télescoper avec la dégradation de la situation économique et d'importantes tensions sur les marchés immobiliers. Il en résulte des situations de mal-logement nouvelles et inédites.

Quand les familles monoparentales recourent au logement social mais aussi à des solutions précaires

À l'instar des personnes seules, le nombre de parents isolés — c'est-à-dire de ménages composés d'un adulte seul avec des enfants — a considérablement

²² Un père séparé sur quatre voit son enfant au moins une fois par semaine. Insee Première « Les familles monoparentales », juin 2008.

progressé (+ 1,7 % par an au niveau national). Dans un contexte général de fragilisation des unions, le nombre de familles monoparentales explose²³. Selon une étude de l'Insee datant de 2008, les familles monoparentales (estimées à 1,7 million) sont en effet 2,5 fois plus nombreuses qu'en 1968. Aujourd'hui, une famille sur cinq est ainsi composée d'enfant(s) vivant avec un seul parent (la mère dans 86 % des cas).

Le phénomène de la monoparentalité n'est certes pas nouveau. Mais il se généralise et prend aujourd'hui une ampleur inédite : selon le Haut Conseil de la Famille, entre un quart et un tiers des femmes ayant aujourd'hui entre 35 et 40 ans se trouveraient — au moins une fois dans leur vie — en situation d'élever seules un ou plusieurs enfants de moins de 25 ans²⁴. Outre cette massification, les familles monoparentales, dont le risque de pauvreté était déjà élevé (deux fois supérieur à celui des autres ménages²⁵), connaissent une détérioration considérable de leurs conditions de vie. À tel point qu'aujourd'hui, près d'une mère célibataire sur deux déclare terminer le mois à découvert, et près d'une sur cinq craint de basculer dans la précarité²⁶. Un tel résultat n'est pas étonnant car **la monoparentalité touche de plus en plus les femmes les moins favorisées**. Aujourd'hui, si 10 % des femmes diplômées du supérieur sont mères de famille monoparentale, on en recense 14 % parmi les moins diplômées et leur destin n'est évidemment pas le même : une étape sur le chemin de la vie pour les unes, une porte ouverte sur la précarité voire l'exclusion pour les autres. Au final, 41 % des enfants de parents isolés vivent en-dessous du seuil de pauvreté et c'est le cas de 32 % des familles monoparentales, contre 6,5 % des couples avec enfants. **Les séparations de couple sont manifestement un des principaux « accidents de la vie » qui peut faire basculer dans la pauvreté²⁷.**

Ce double phénomène de généralisation et d'extrême précarisation de la monoparentalité n'est pas sans conséquence en termes de logement. Surreprésentées parmi les demandeurs de logement social, les familles monoparentales le sont aussi, et encore davantage, dans les recours effectués au titre du Droit au logement opposable, ainsi que dans la demande d'hébergement. Et quand survient une rupture, elles n'ont bien souvent d'autre solution que de solliciter un hébergement auprès d'un proche ou d'un centre d'accueil d'urgence.

La saturation du logement social et les délais d'attente pour y accéder obligent bien souvent les familles monoparentales à trouver des solutions d'urgence, utiles pour un dépannage, mais instables. Lorsque le réseau relationnel le permet, elles peuvent se tourner vers des solutions d'**hébergement chez des proches**, solutions qui s'avèrent en fait précaires pour les adultes et

²³ Aujourd'hui, les ¼ des familles monoparentales en France sont issues de la séparation d'un couple. Enquête Études des relations familiales intergénérationnelles, ERFI, 2005.

²⁴ « Quelques données statistiques sur les familles et leurs évolutions récentes », HCF, 10 octobre 2012.

²⁵ Alvaga E., Le Minez S., Bressé S. et Pla A., « Les familles monoparentales et leurs conditions de vie », in *Études et Résultats*, n° 389, DREES, 2005.

²⁶ Selon une enquête Ipsos – Logica Business Consulting, réalisée via Internet du 12 au 22 septembre 2012.

²⁷ Données issues du dossier « La famille dans tous ses états », *Alternatives économiques*, n° 320, janvier 2013.

inadaptées pour les enfants²⁸ générant des souffrances et des angoisses profondes : incertitude continue face à la menace de rupture d'hébergement par l'hébergeant, inconfort moral relatif à la difficulté d'assumer la situation vis-à-vis d'autrui, conditions de sommeil difficiles et génératrices de fatigue, perte d'intimité, éloignement du lieu d'activité professionnelle...

Les conséquences de cette vie « nomade » sur les enfants sont très lourdes : difficultés de concentration se répercutant sur les apprentissages et les résultats scolaires, risques de déscolarisation, dépressions, violences intra-familiales. Sans compter les impacts de la situation d'hébergement pour la famille hébergeante elle-même, qui voit son équilibre bouleversé : pression sur le budget du fait de la charge financière supplémentaire, tensions au sein du couple hébergeant, rivalités et conflits entre enfants des hébergeants et de l'hébergé...

Dans ces conditions, **les ruptures d'hébergement sont fréquentes**. D'autant plus lorsque la situation familiale de l'hébergé vient à évoluer : nouvelle grossesse, naissance d'un autre enfant, regroupement familial dans le cas de parents ayant immigré en France... Après une rupture d'hébergement, **les familles monoparentales se retrouvent souvent sans solution, et font alors appel aux dispositifs de l'urgence sociale**, dernier filet de protection contre l'errance et la rue. Le pôle social du 115 de Seine-Saint-Denis indique ainsi recevoir une majorité de jeunes femmes avec enfants qui bénéficiaient jusqu'alors d'un hébergement chez un tiers contre service rendu (cuisine, ménage, garde enfants ou d'animaux). Enceintes, elles ont rapidement été mises à la porte, ne pouvant plus réaliser un certain nombre de tâches du fait de leur grossesse.

Ainsi, la part des familles (soit au moins un enfant mineur accompagné d'au moins un adulte, ou une femme enceinte de plus de 3 mois) parmi les usagers de l'urgence sociale a explosé en 10 ans. À Paris, elle a augmenté de 400 %, passant de 12 % des individus hébergés via le 115 à 49 %. Plus de la moitié de ces familles sont composées de femmes seules avec enfants ayant été expulsées de leur lieu d'habitation. 84 % d'entre elles n'ont aucune ressource financière. Mais si le nombre de familles prises en charge a augmenté, c'est également la durée de prise en charge qui s'est considérablement allongée, passant en moyenne de 18 à 130 jours. Dans ce contexte, l'effort du Samu social de Paris, en termes d'hébergement comme de financement, est aujourd'hui plus important pour les familles que pour les personnes seules, pourtant public cible de l'urgence sociale²⁹.

²⁸ Cf. résultats des études menées dans le cadre du programme de recherche « L'hébergement dans le logement d'un tiers. La question sociale et ses enjeux urbains », Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire, DGALN / PUCA, novembre 2010.

²⁹ Le rôle du Samu social de Paris, Dossier naissance et précarité, novembre 2010.

Dans le meilleur des cas, le 115 oriente les familles monoparentales vers des structures d'hébergement de type CHRS. Selon la DREES³⁰, les familles sont très présentes dans les établissements d'hébergement qui représentent 61 % des personnes hébergées en comptant les enfants. 30 % des personnes appartiennent à une famille monoparentale (presque toujours féminine) avec en moyenne 1,5 enfant par famille. Mais face à l'engorgement des dispositifs d'hébergement, le recours à des structures de type CHRS n'est pas toujours possible et le 115 est alors contraint de proposer aux femmes seules avec enfant(s) des nuitées d'hôtel.

Dans un cas comme dans l'autre, les conditions ne sont pas favorables à la vie de famille et s'avèrent néfastes sur l'exercice de la parentalité. Si les femmes reconnaissent l'amélioration que constitue l'hébergement en CHRS par rapport à leur situation d'urgence antérieure, la plupart soulignent l'inadaptation de la configuration des locaux et du fonctionnement de l'accueil en collectivité à la vie de famille : manque d'espace et d'intimité (promiscuité entre co-résidents et entre mère et enfant), altération de l'image maternelle liée à la prise en charge par les travailleurs sociaux, stigmatisation vécue par les enfants à l'école du fait de leur hébergement en institution³¹. **La vie en structure d'hébergement** peut en effet contribuer à fragiliser le noyau familial. Les temps de repas étant partagés, les rythmes de vie familiaux se trouvent bousculés et la convivialité familiale extrêmement réduite. Sans compter la cohabitation avec des résidents qui amène parfois les enfants à côtoyer des personnes présentant des problèmes psychiques, ou encore à être témoins de scènes de violence.

À l'hôtel, la situation est tout aussi préjudiciable à la vie familiale : impossibilité de préparer des plats chauds en l'absence d'équipement, exigüité compliquant la possibilité pour les enfants de faire leurs devoirs et grevant toute possibilité d'intimité, mauvaises conditions de sommeil... Auxquelles s'ajoutent, dans les cas les plus extrêmes, l'insalubrité, la vétusté, mais aussi les intrusions dans les chambres et la pression des gérants, sans compter l'insécurité financière qui naît des augmentations abusives et non encadrées du loyer. À terme, ces situations peuvent provoquer des crises profondes au sein de la famille, comme l'explique ce travailleur social : *« Après 11 mois de vie à l'hôtel, une crise a fini par éclater au sein de la famille H. Des conflits sont apparus au sein de la fratrie et entre les enfants et leur mère. Les enfants ont dit ne pas vouloir reprendre le chemin de l'école jusqu'à ce qu'un logement soit trouvé pour eux. Mal dans sa peau, l'aîné s'est même alcoolisé au plus fort moment de la crise familiale ».*

Comparé à ces situations précaires et souvent inadaptées, **l'accès au logement social représente une chance pour les familles monoparentales.**

³⁰ Mainaud T., « Les établissements d'hébergement pour adultes et familles en difficulté sociale. Activité, personnel et clientèle au 15 décembre 2008 », février 2012.

³¹ « L'hébergement de femmes accompagnées d'enfants en CHRS : quelle incidence sur l'identité parentale ? », in *Parentalité et pratiques socio-éducatives*, n°5, printemps 2008.

Elles constituent, à elles seules, près du quart des nouveaux entrants dans le parc Hlm³², proportion bien supérieure à leur poids dans la société, comme s'il s'agissait en fait du seul parc à leur être accessible dans de bonnes conditions de confort et de sécurité. Pour autant, le logement qu'elles occupent est souvent de petite taille pour en minimiser le coût et il leur est difficile de faire prendre en compte leurs demandes de mutation pour améliorer leurs conditions d'habitat ou pour répondre à une augmentation de la taille de la famille (naissance d'un nouvel enfant). À ce propos, on constate que tous parcs de logements confondus, 20 % des familles monoparentales habitent aujourd'hui un logement surpeuplé où il manque une ou deux pièces, sachant qu'elles le partagent le plus souvent avec d'autres personnes, habituellement un parent³³.

MADAME L., FEMME SEULE BLOQUÉE AVEC SES ENFANTS DANS UN LOGEMENT INADAPTÉ ET SURPEUPLÉ

Mme L. et ses 3 enfants vivent depuis près de 7 ans dans le parc social, en première couronne de Paris. Cette famille monoparentale vit actuellement dans un T3 : Madame L. partage son lit avec son fils de 5 ans, tandis que ses deux filles de 13 et 24 ans cohabitent dans la deuxième chambre.

La famille vit difficilement dans ce logement. Les filles de Madame L. souffrent du partage d'une même chambre, en raison de leur différence d'âge et de leurs centres d'intérêt très différents. En outre, elles subissent les conséquences du caractère très dégradé de l'appartement : humidité et moisissures partout, nombreux cafards. Du fait de l'état et de l'exiguïté du logement, les filles de Madame L. se refusent à inviter des amis à la maison : *« Ma fille de 13 ans a honte d'inviter ses copines, elle dit qu'elle n'a pas d'espace pour elle et qu'ici, c'est Bamako. Même pour faire ses devoirs tranquillement, elle doit aller à la bibliothèque... »*.

Il y a 4 ans, Mme L. a fait une demande de mutation pour un T4, sans avoir d'exigence particulière sur la localisation de ce nouveau logement — consciente de la difficulté d'obtenir un logement, quel et où qu'il soit. Elle sait que son petit salaire et son statut de mère seule ne vont pas faciliter son évolution résidentielle, même au sein du parc social. En « mi-temps contraint », elle ne travaille que 70 heures par mois, et touche seulement 500 €. Elle parvient à payer son loyer de 680 € grâce à l'APL, qui s'élève à 440 € et lui laisse un reste-à-charge de 240 € (soit un taux d'effort proche de 50 %). Afin d'augmenter les chances d'obtenir un logement plus grand, la fille aînée de Madame L. a pris un emploi à mi-temps. Cette ressource complémentaire permet à la famille d'envisager de mettre *« jusqu'à 800 € dans le loyer »*.

Si elle attend avec impatience qu'on réponde enfin à sa demande de mutation, Madame L. sait aussi que cela ne présentera pas que des avantages : cela signifiera en effet de s'éloigner de sa mère, habitant à proximité, qui jusque-là lui prêtait main forte pour la garde de son fils de 5 ans. Pour résumer sa situation, Madame L. confie : *« J'ai l'impression que, même seule avec 3 enfants, on ne nous donne pas notre chance »*.

³² Les « entrants » sont les ménages qui ont emménagé dans ce parc depuis moins de trois ans.

³³ « Les familles monoparentales. Des difficultés à travailler et à se loger », in *Insee Première*, n°1195, juin 2008.

La situation symétrique de la monoparentalité s'exprime chez les pères séparés, gardiens ou non de leurs enfants. Ces derniers connaissent les affres de la séparation à plusieurs niveaux et notamment en ce qui concerne leur situation de logement.

Quand les pères non-gardiens subissent des solutions précaires ou inadaptées

Souvent, lorsque la séparation survient dans un couple, les conditions de logement de l'un et l'autre de ses membres se détériorent fortement. En cas de rupture d'un couple avec enfants, le maintien dans le domicile familial revient généralement à la mère, à laquelle est encore très majoritairement confiée la garde des enfants³⁴. Le père est alors contraint de retrouver, sans tarder, un nouveau logement. Il doit alors faire face aux difficultés « classiques » que rencontre toute personne à la recherche d'un logement dans le parc privé, dans un contexte de flambée des prix de l'immobilier : pénurie de logements et exigences des propriétaires (versement d'un dépôt de garantie, caution d'un tiers, revenus de l'ordre de trois à quatre fois le montant du loyer). Mais viennent de surcroît s'y ajouter des difficultés spécifiques, liées notamment au versement de la pension alimentaire, qui contribue à réduire — parfois considérablement — ses ressources.

Le parc social — qui connaît un délai d'attente variant selon les territoires de quelques mois à plusieurs années — constitue pour sa part une réponse peu adaptée aux pères séparés qui doivent trouver une solution de logement rapidement. Et ce, d'autant plus que les pères non-gardiens (ceux qui n'ont pas la garde principale de leurs enfants) sont assimilés désormais à des « demandeurs célibataires », aussi bien du point de vue des aides au logement dont ils pourraient bénéficier (celles-ci sont calées sur la taille du ménage) que de la typologie du logement auquel ils peuvent prétendre. Dans un contexte de pénurie de logements sociaux, la situation d'un père non-gardien n'est généralement pas prioritaire. Les commissions d'attribution — qui craignent la sous-occupation ou les impayés dus à des taux d'effort trop importants — privilégient les « familles à plein temps » : « *En commission d'attribution, nous avons de grands débats sur le reste-à-vivre : crucial pour les revenus faibles, crucial pour le parent non-gardien qui a les pensions alimentaires à payer et qui est amené, du fait de son statut, à dépenser plus (plus que les autres) pour les loisirs, les sorties, éventuellement les vacances* », explique un bailleur francilien³⁵.

³⁴ Dans 80 % des divorces selon les données issues des décisions de justice.

³⁵ Drosso F., « Séparations et problèmes de logement du « parent non-gardien », in Laflamme Valérie, Lévy-Vroelant Claire, Robertson Douglas *Le Logement précaire en Europe. Aux Marges du palais R.*, Smith Jym, (sous la dir.), L'Harmattan, 2007.

Après leur séparation, les hommes connaissent fréquemment une période marquée par des conditions de logement précaires, le plus souvent l'hébergement chez un ami ou parent ou encore à l'hôtel : une enquête de l'Ined³⁶ montre ainsi que le parcours résidentiel des pères séparés est marqué par l'expérience de logements « transitoires » successifs. Sur les sites Internet dédiés à la colocation, les annonces de pères en recherche urgente de solution de logement se multiplient. À l'instar de Mathieu, 33 ans, qui recherche « *une colocation sur Toulon ou en périphérie* » afin de pouvoir rejoindre sa famille qui habite dans la région : « *Séparé depuis peu de ma femme qui a la garde de mon fils, je recherche vraiment à repartir du bon pied. Je peux verser jusqu' à 350 € par mois pour une chambre, meublée si possible. En espérant trouver assez vite car je vais devoir rendre le pavillon ou j' étais logé actuellement, car je suis seul à devoir assumer le loyer* ».

QUAND UNE SÉPARATION CONDUIT À LA RUE... ET REMET EN CAUSE LA POSSIBILITÉ DE VOIR SES ENFANTS

Monsieur R. a aujourd'hui 60 ans. Sa situation a basculé en 1996. Alors locataire du parc social à Saint-Ouen, sa femme et lui ont décidé de se séparer. Sa femme a gardé le logement et y est restée avec leurs 3 enfants. Dans la précipitation, disposant d'un budget très limité, Monsieur R. a été contraint de louer quelques temps un petit meublé. Sa femme ne travaillant pas, il n'a pas réussi longtemps à faire face aux deux loyers. À l'époque échafaudier, il a accumulé les petits boulots pour réussir à maintenir « un toit sur la tête de chacun », jusqu'au moment où un accident de travail lui a fait perdre son emploi et a engendré des impayés de loyers très élevés.

Trois ans plus tard, sa femme a été contrainte de retourner chez ses parents avec les trois enfants et lui s'est fait expulser de son studio meublé, se retrouvant à la rue. Si sa femme et ses enfants ont réussi à rétablir leur situation en obtenant un nouveau logement dans le parc social (moins cher et plus petit que l'ancien logement familial), Monsieur R. n'a, de son côté, pas vu sa situation s'améliorer malgré une demande de logement social réactualisée chaque année depuis 1996. Sans logement, il peine à retrouver un emploi et ce d'autant plus que son âge et ses problèmes de santé (pour partie dus à son parcours d'errance) l'empêchent de retrouver un travail en tant qu'échafaudier.

Monsieur R. alterne aujourd'hui les hébergements d'urgence, les nuits à la rue et — de temps à autres — l'hébergement chez un ami. Bien que ses enfants soient aujourd'hui grands (31 ans, 27 ans et 17 ans), il refuse de leur dire qu'il « galère ». Les moments où il peut partager du temps avec eux sont donc peu fréquents et contraints : « *Je leur rends parfois visite pour un déjeuner chez leurs grands-parents. Mais je reste peu longtemps, pour éviter les questions* ».

³⁶ L'enquête "Biographies et Entourage" de l'Ined, réalisée en 2000-2001, retrace l'histoire familiale, résidentielle et professionnelle de 2 830 Franciliens âgés de 50 à 70 ans et celle de leur entourage. L'échantillon interrogé est représentatif de la population d'Île-de-France.

Monsieur R. espère encore se voir attribuer un logement social (« *un simple petit studio me rendrait heureux* ») et attend d'atteindre enfin l'âge de la retraite pour pouvoir bénéficier de sa retraite et du minimum vieillesse. Il a toutefois conscience qu'il ne pourra rattraper tout le temps perdu avec ses enfants : « *J'ai partagé leur petite enfance mais je n'ai pas pu être présent pour leurs premiers pas dans l'adolescence et l'âge adulte (...) Et puis même... quand ils auront besoin de moi, je ne pourrai rien pour eux... je n'ai plus rien* ».

Privés de logement propre, les pères séparés sont souvent contraints de se défaire de leurs affaires personnelles et de leur mobilier : ils font d'ailleurs partie des publics privilégiés des « boxes individuels », nouvelle version des garde-meubles fleurissant depuis quelques années en France. Mais cette solution s'avère insatisfaisante et représente finalement beaucoup d'inconvénients. Car « la mise en boîte » de sa vie a un coût, souvent conséquent (en moyenne 25 € TTC le m²) : « *Ironie du sort, les prix de location de ces espaces fluctuent selon les mêmes règles que l'immobilier. (...) Les tarifs varient avec la surface. Plus le box est petit, plus il est proportionnellement onéreux* »³⁷.

À terme, **les situations d'hébergement temporaire trouvées par les pères s'épuisent et peuvent déboucher sur un parcours d'errance** : une enquête menée auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement et de distribution de repas chauds indique ainsi que le départ du domicile conjugal arrive en tête des circonstances ayant amené les sans-domicile à quitter leur logement (26 % des cas)³⁸.

L'impact des séparations dans la diminution de la fréquence des contacts entre le parent non-gardien et son (ou ses) enfants est désormais bien connu : selon les derniers chiffres disponibles³⁹, un enfant sur trois dont les parents sont séparés ne voit plus son père. Mais le rôle du logement dans cet éloignement n'a jamais été vraiment questionné. Pourtant, **les situations évoquées montrent bien que les difficultés de logement (très prégnantes) rencontrées par les pères non-gardiens jouent un rôle primordial dans leurs difficultés à exercer leur rôle parental**. Quelle que soit la situation de mal-logement connue par les pères après une séparation (colocation, hébergement chez un tiers, vie à la rue...), des répercussions se font sentir sur l'exercice de leur parentalité et sur la qualité des liens avec leur(s) enfant(s).

Le choix de la résidence alternée, qui recueille aujourd'hui la faveur des juges dans une perspective du maintien de la « coparentalité »⁴⁰, est particulièrement complexe à mettre en place car il pose des exigences importantes en termes de localisation géographique et de taille de logement :

³⁷ « La vie en boîte », in *Le Monde*, mercredi 23 mai 2012.

³⁸ Brousse C., « Le réseau d'aide aux sans-domicile : un univers segmenté », in *Économie et Statistique*, n° 391-392, 2006.

³⁹ Bernard C., « La paternité en droit français », in Dekeuwer-Defossez F. et Choin C. (Eds), *L'autorité parentale en question*, Presses Universitaires du Septentrion, p. 44, 2003.

⁴⁰ La notion de « coparentalité » traduit l'idée que chacun des père et mère doit maintenir des relations personnelles avec l'enfant, et participer à son éducation, dans le respect de l'autre parent.

il s'agit pour le père de trouver un logement à la fois proche de celui de la mère et suffisamment grand pour pouvoir accueillir ses enfants la moitié du temps. Même avec des revenus bien supérieurs au salaire moyen, il est fréquent que les pères ne parviennent pas à concilier ces contraintes avec leur budget, déjà grevé par la pension alimentaire. Et ce, d'autant plus que le nombre d'enfants est important. Lorsqu'ils y parviennent, c'est alors au prix d'un lourd endettement... avec le risque, à terme, d'une exclusion définitive du logement, comme l'expose ce père qui a réussi à maintenir (pour un temps fatalement limité) la résidence alternée pour ses enfants : « *Le loyer de mon nouveau logement, les frais de notaire, le mobilier pour mes enfants... l'achat d'un véhicule d'occasion, les crédits renouvelables pour boucler les fins de mois font qu'aujourd'hui, j'en suis à 32 000 euros de dettes. Bien que je gagne correctement ma vie, il me reste 450 euros pour la nourriture, les vêtements et l'essence. Jusqu'à présent, j'arrive à payer mais je sais que je suis au bout, je n'ai plus aucune réserve. Mon dossier de surendettement a été refusé, justement parce que je suis un bon payeur. Je me suis endetté pour mes enfants* »⁴¹.

Quand les isolés sont très fortement exposés au mal-logement

Les pères non-gardiens constituent une composante d'un ensemble plus vaste, celui des personnes seules. Elles occupent aujourd'hui, dans les plus grandes villes au moins, quasiment un logement sur deux. Toutes les personnes seules ne sont évidemment pas en difficulté de logement, mais c'est au sein de cette population que l'exposition au mal-logement est la plus forte.

À cela rien d'étonnant, car compte tenu de leur situation, de leur impossibilité de profiter des garanties que procure la vie en couple (une double source de revenus, des économies d'échelle pour les dépenses) ou la présence d'enfants (avec les aides qui leur sont liées), les personnes seules sont particulièrement exposées au risque du mal-logement. Elles ne sont bien souvent pas prioritaires pour l'attribution d'un logement social et doivent supporter des taux d'effort extrêmement importants pour se loger, quand elles ne sont pas renvoyées vers des structures d'hébergement ou d'autres « solutions » plus précaires encore.

Ce sont en effet les personnes vivant seules dans leur logement qui supportent le plus un effort excessif pour se loger, et de loin. On retrouve ainsi 38,9 % de personnes seules parmi les ménages qui disposent d'un reste-à-vivre inférieur à 500 € par mois une fois payées les dépenses liées au logement ; et cette proportion atteint 41,7 % parmi les personnes qui ont moins de 300 € par mois pour vivre.

⁴¹ « Parents isolés : la société d'aujourd'hui n'est pas adaptée aux familles d'aujourd'hui », in *Le Monde*, 7 janvier 2011.

LA MESURE DE L'EFFORT FINANCIER EXCESSIF

Reste-à-vivre	Personnes vivant seules	Autres ménages sans famille	Familles mono parentales	Couples sans enfants	Couples avec enfants	Ensemble
Inférieur à 300 €	41,7 %	3,2 %	13,1 %	15,4 %	26,6 %	100,0 %
Inférieur à 500 €	38,9 %	3,0 %	13,0 %	16,5 %	28,6 %	100,0 %

Source : Insee 2006, exploitation de l'enquête Logement par la Fondation Abbé Pierre.

Il n'est donc pas étonnant de constater que les personnes vivant seules sont prédominantes parmi les populations en situation de surendettement en France⁴² (65 % en 2010, contre 58 % en 2001). Parmi ces personnes seules, c'est surtout la population des personnes séparées ou divorcées qui est en forte augmentation depuis 2001, passant de 26,5 % à 34,9 % en 2010. Près d'un quart des dépôts de dossiers (23 %) sont dus à des difficultés familiales (séparation, divorce, décès...) impliquant une diminution des ressources et les dettes de charges courantes (logement, énergie, mais aussi santé...) sont présentes dans 3 dossiers sur 4 (pour un montant moyen de 4 130 euros).

Ces personnes isolées ne disposent pas toujours d'un logement autonome et doivent parfois recourir à un hébergement chez un proche pour des périodes plus ou moins longues ou encore à la colocation. **Les jeunes âgés de 18 à 30 ans, confrontés à la cherté des logements, à l'allongement de la durée des études, à la multiplication des petits boulots et des stages non rémunérés avant de pouvoir prétendre à un emploi stable, sont les premiers touchés par ce « nomadisme urbain ».** Mais d'autres catégories vivent cette même situation à la suite d'une séparation, quand la recherche d'emploi amène à se rapprocher de bassins d'activités dynamiques, ou simplement quand l'un des membres du couple a un travail dans un autre lieu que leur ville de résidence, sans pour autant avoir les moyens de supporter le coût d'un second logement. Le phénomène ne touche donc pas qu'une population jeune même si elle est la plus exposée.

DES ISOLÉS SOUMIS À UNE FORME DE NOMADISME URBAIN

Elisabeth a 42 ans. Elle en a plein le dos, au sens propre comme au figuré. Cela fait trois ans qu'elle n'a pas de chez-elle. Trois ans qu'elle trimalle d'appartement en appartement un sac à doc et une valise à roulettes qui lui fracassent les reins. Trois ans à mal dormir chez les autres.

Après un licenciement économique, cette ancienne assistante de direction bilingue a voulu se donner une « seconde chance dans l'artistique », sa passion. Comédienne, un temps intermittente du spectacle, elle n'est jamais vraiment arrivée à vivre de son art. En fin de droits, elle vit avec un peu moins de 500 euros par mois d'allocation.

⁴² 4^e enquête de la Banque de France sur le surendettement des particuliers, réalisée en 2010, portant sur un échantillon de 176 700 dossiers, parmi lesquels ont été plus particulièrement examinés ceux orientés vers une procédure de rétablissement personnel.

Grâce à un réseau d'une dizaine de personnes, elle a pour l'instant réussi à éviter la rue. Mais à chaque séjour, Elisabeth pose les mêmes questions : comment ne pas être un poids ? Comment se faire la plus discrète possible ? Faire les courses, le ménage, garder les chats, échanger des services, lui permet de revenir après quelques semaines ou quelques mois chez la même personne, sans qu'elle ait besoin de demander. « *Je suis extrêmement reconnaissante envers mes hôtes, mais au bout d'un moment, on sent que les gens ont peur qu'on ne parte pas. Et c'est normal, quoi qu'on fasse, on empiète sur leur espace vital.* » Dans quelques jours, Elisabeth devra trouver un nouveau toit. Pour l'instant, elle n'a pas de solution.

Témoignage présenté dans le journal Le Monde du 7 et 8 octobre 2012.

Les personnes âgées isolées apparaissent aussi comme une population particulièrement fragile vis-à-vis du logement. Si la situation des personnes âgées de plus de 60 ans (près de 13 millions de personnes en 2006) s'est globalement améliorée au cours des trente dernières années, leur niveau de vie s'étant rapproché de celui des actifs, celle des personnes âgées seules s'est en revanche dégradée.

Comme souvent, les associations de solidarité sont les témoins privilégiés de cette dégradation. Dans son rapport 2008, le Secours catholique note un vieillissement du public accueilli. En dix ans, la proportion de personnes âgées suivies de plus de 50 ans est ainsi passée de 9,5 % à 12 %⁴³. De son côté, l'Union nationale des centres communaux d'action sociale pointe aussi « l'évolution préoccupante de la précarité des personnes âgées ». Selon l'édition 2012 du baromètre de l'action sociale, les deux tiers des répondants ressentent une dégradation de la situation des retraités qui s'adressent à eux. En tête des publics âgés en difficulté, les personnes disposant d'une faible retraite, devant celles qui sont isolées car privées d'aidants naturels⁴⁴.

Aujourd'hui, la prise en charge de la dépendance repose essentiellement sur les familles (et spécialement sur les femmes). Car si la taille de la famille en tant que cellule de vie au quotidien s'est plutôt réduite, la famille « verticale » s'est, au contraire, plutôt agrandie, avec un allongement des lignées familiales, c'est-à-dire la coexistence de plus en plus fréquente de trois, voire quatre générations.

Dans ce contexte, qu'advient-il des personnes âgées qui ne bénéficient pas de réseaux familiaux et sociaux ? Parfois le pire, comme l'ont montré les effets de la canicule en 2003 qui ont révélé l'extrême solitude dans laquelle vivaient certaines personnes âgées. De manière générale, la situation s'avère préoccupante au sein de la population âgée féminine. Les femmes, avec leur plus grande longévité et leur moindre remariage après le veuvage, se retrouvent en proportion grandissante au sein de la population des plus de

⁴³ Secours catholique, « Statistiques d'accueil 2008 ».

⁴⁴ « La précarité des retraités est en hausse, pointe le baromètre de l'Unccas », in *ASH* n°2775, 21 septembre 2012.

60 ans. En l'absence d'une aide familiale, nombre d'entre elles se retrouvent en difficulté quand survient un problème de santé.

ISOLEMENT ET HABITAT VÉTUSTE : LA TRISTE ÉQUATION DU VIEILLISSEMENT EN MILIEU RURAL

Thérèse, 82 ans, habite en zone rurale. Elle est née dans la maison qu'elle habite. Il s'agit d'une vieille habitation dont la vétusté est patente : deux pièces de vie (une autre étant condamnée à cause d'une toiture défectueuse), chauffage au bois, toilettes cassées (Thérèse rajoute manuellement de l'eau dans sa cuvette), toiture en mauvais état, murs fissurés, etc. En dépit de ces conditions de vie, Thérèse ne souhaite surtout pas déménager. Elle explique que sa vie est ici et, même si elle reconnaît que sa maison n'est pas toujours « pratique à vivre » (surtout en hiver), elle ne souhaite pas déménager dans la mesure où elle a toujours vécu ainsi et, surtout, ne s'imagine pas vivre ailleurs. Cependant, son habitat et son isolement l'exposent très fortement à des pathologies qui pourraient s'avérer invalidantes à court terme... L'absence d'un entourage attentif, comme la modestie de ses ressources, la condamnent pourtant à attendre que surviennent les événements qui l'obligeront à changer de mode de vie et de logement...

Ce phénomène combinant vieillissement et pauvreté est d'autant plus inquiétant qu'il tend à se développer, **les possibilités de prise en charge familiale étant amenées à se réduire** du fait de la diminution du nombre d'enfants par famille, jointe au développement de l'activité féminine et à l'éloignement géographique des familles.

Quand les familles recomposées vivent la suroccupation ou l'assignation à résidence

La monoparentalité, comme la situation de parent séparé non-gardien, peuvent constituer un moment particulier de la trajectoire familiale d'un individu. Il arrive fréquemment après une séparation que de nouveaux couples se recomposent et que la structure de la famille évolue en conséquence, tout comme les modes de vie et les besoins en logement. Cependant, la famille recomposée paraît aujourd'hui comme une figure de la « famille fragile » dans la mesure où son taux de rupture est plus fort que celui du couple originel, le statut de beaux-parents s'avérant très souvent délicat à assumer.

Le recensement et l'analyse des situations de mal-logement révèlent ainsi que les séparations ne sont pas les seuls événements familiaux qui viennent percuter de plein fouet les parcours résidentiels des ménages. Les phénomènes de recomposition qui suivent parfois ces séparations⁴⁵ peuvent aussi considérablement peser sur les conditions de logement, engendrant en particulier des phénomènes de suroccupation et d'assignation à résidence.

⁴⁵ En 2006, 1,2 million d'enfants de moins de 18 ans vivent au sein d'une famille recomposée en France métropolitaine, selon l'Insee.

Lors de la reconstitution du couple avec un nouveau conjoint (ayant éventuellement lui-même déjà des enfants), le déménagement pour « faire de la place » à la nouvelle famille n'est, dans les faits, pas toujours possible. Et ce d'autant moins que le nombre total d'enfants est élevé. La hausse des prix de l'immobilier — largement déconnectée de l'évolution des revenus des ménages — et la pénurie de grands logements (en particulier en marché tendu) réduisent en effet considérablement la possibilité d'ajuster le logement à l'évolution de la taille de la famille. Ainsi, elles assignent à résidence bon nombre de familles recomposées.

Ces familles se retrouvent alors bloquées dans des logements trop étroits. Contraintes à de lourds sacrifices en termes d'espace disponible, elles doivent même parfois renoncer à offrir un espace de vie décent à leurs enfants. C'est ainsi que 30 % des enfants des familles très nombreuses vivent dans un logement surpeuplé⁴⁶.

L'accès au parc social, qui compte proportionnellement plus de grands logements que le parc privé, constitue malheureusement trop rarement une solution pour ces familles recomposées. Famille désormais nombreuse, la famille recomposée est en effet parfois perçue comme un risque du point de vue des équilibres de peuplement. Certaines communes, en lien avec les différents réservataires et bailleurs, en viennent à établir des chartes d'attribution et se fixent des objectifs visant à réduire la proportion de familles nombreuses dans certains bâtiments. La présence de jeunes enfants en trop grand nombre dans une cage d'escalier étant appréhendée comme une source potentielle de nuisances et de difficultés en termes de gestion locative. Ainsi, cette famille recomposée qui vit à cinq dans un logement de 68 m² (comprenant 1 salon et 2 chambres) a dû, faute de pouvoir accéder à un nouveau logement, aménager le cagibi de l'appartement en chambre ; une chambre singulière comme le souligne la mère de l'enfant de 7 ans qui y passe ses nuits : « *Tout le sol c'est la chambre de Rémi, tout le reste au-dessus c'est pour mettre mes vêtements* ». Les parents ont fait une demande de T4 auprès d'un bailleur social il y a deux ans, mais elle est restée sans suite jusqu'à présent, alors que les recherches dans le parc privé leur ont permis de se rendre compte de l'impossibilité de s'y loger ensemble, en raison des niveaux des loyers pratiqués.

Dans ce contexte, les personnes séparées avec enfants souhaitant s'installer avec leur nouveau compagnon ayant lui-même des enfants n'y parviennent pas toujours. Elles sont parfois obligées de reporter, voire d'abandonner totalement leur projet de recomposition familiale, se trouvant ainsi assignées au « célibat résidentiel ».

⁴⁶ « Les conditions d'habitat des enfants : poids des structures familiales et de la taille des fratries », in *France, portrait social – édition 2011*, Insee.

QUAND LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AU LOGEMENT REMETTENT EN CAUSE LA POSSIBILITÉ
DE REFAIRE SA VIE

Hervé, 38 ans, ingénieur informatique en CDI en banlieue parisienne, est séparé de sa femme après 12 ans de vie commune ; il est père de deux enfants qui vivent avec leur mère. Après sa séparation, Hervé a « entamé une vie de SDF » : « Mon budget était un peu riche pour retrouver un logement, et puis il y avait aussi une dépression à vivre, il me fallait accepter cette situation personnelle difficile. J'ai squatté chez de la famille qui avait une pièce libre, puis chez des copains... ». Depuis 2 ans, après une expérience de colocation, Hervé vit seul mais a retrouvé une compagne, elle-même mère d'un enfant de 6 ans.

L'installation commune s'avère très compliquée. Sandrine vit chez ses parents faute de revenus stables. Hervé, quant à lui, ne peut pas l'accueillir avec son enfant dans des conditions décentes, au regard de la vétusté de son appartement : « C'est un 45 m² foutu n'importe comment, au 4^e sans ascenseur, avec la douche dans la cuisine. Il est dans un état lamentable, l'évier sert de lavabo, les murs s'écaillent, ils sont humides ». Depuis plusieurs mois, ils cherchent un T4 qui puisse accueillir les enfants de chacun.

QUAND L'INTERVENTION PUBLIQUE DOIT S'ADAPTER À LA TRANSFORMATION DE LA FAMILLE

Les analyses développées dans les deux premières parties de ce chapitre soulignent l'existence de liens particulièrement forts entre situation familiale et situation de logement, leur interaction pouvant déboucher sur des phénomènes d'extrême précarité. **Les ménages se trouvent en fait dans un cercle vicieux où toute évolution sur l'un des plans (la famille ou le logement) représente désormais pour eux un risque sur l'autre plan.** Les changements au sein de la cellule familiale viennent ainsi bouleverser un équilibre parfois durement acquis et fragilisent financièrement les membres du ménage, remettant en cause leur possibilité de maintien ou d'accès au logement... En parallèle, les conditions actuelles de logement (son absence, sa cherté, ses modes de gestion et d'accès) rendent difficiles les transitions familiales et rigidifient les comportements conjugaux et familiaux — lorsqu'ils n'anéantissent pas purement et simplement les projets de vie en famille. Ainsi, les parcours résidentiels et familiaux sont extrêmement imbriqués et leurs évolutions ont des conséquences croisées qui se renforcent mutuellement.

Alors que la famille a changé de visage et s'est profondément réinventée, **c'est encore trop souvent le modèle de la famille nucléaire traditionnelle** (correspondant à la famille composée d'un couple, un homme et une femme, mariés, avec des enfants issus de leur union) **qui sert de référence aux acteurs du logement.** Ils ne prêtent généralement pas suffisamment attention aux nouvelles formes de vie familiale ainsi qu'à la situation des personnes seules. Ils subissent pourtant de plein fouet le bouleversement des parcours conjugaux et familiaux — leur moindre linéarité aujourd'hui qu'hier — qui conduit à une grande diversité de situations dans lesquelles les besoins en logement sont très fluctuants. De ce point de vue, il n'y a en effet rien de commun entre une situation de couple avec enfants et celles qui peuvent lui succéder, dans un temps très bref, de femme seule avec enfants et de père non-gardien. On ne peut se satisfaire d'une situation dans laquelle ce sont les solutions les plus précaires (accueil d'urgence, hébergement) et le logement social qui prennent en charge — et de plus en plus — les « familles fragiles » (même s'ils jouent ainsi leur rôle), sans réinterroger la façon dont toute la chaîne des acteurs du logement répond à cette **mutation radicale de la structure familiale.** De même, la réponse à ce défi de société ne peut reposer uniquement sur la solidarité au sein de la famille. Ou alors ce serait accepter un système dans lequel celles qui n'en ont pas les moyens en privent leurs proches.

À l'évidence, la politique du logement et plus généralement l'intervention publique, doivent s'adapter à cette nouvelle donne sociale et faire preuve

de plus de réactivité et de souplesse face à une multiplication des étapes de la vie, émaillées de ruptures et de transitions. En prenant mieux en compte la diversification de la famille et des besoins en logement qui en résultent, l'intervention publique améliorerait sa capacité à répondre à une demande aux multiples facettes et aux modes d'expression variés, sans obliger les « familles fragilisées » à se tourner vers les dispositifs d'aide prévus pour les populations défavorisées. En répondant à des demandes qui peuvent paraître atypiques — mais la demande de logement social des familles monoparentales pèse désormais pour le quart de la demande globale ! — l'intervention publique pourrait aussi contribuer au renforcement de la mixité sociale dans la ville.

Dans quatre domaines au moins, des voies de progrès peuvent se dessiner en s'appuyant notamment sur diverses expériences locales : le secteur de l'hébergement, celui du logement social, le régime des aides au logement et la production d'offre immobilière.

Du côté du secteur de l'hébergement : le « logement d'abord » pour mieux répondre aux familles fragiles

Conçus pour des isolés, exposés à des risques d'exclusion et disposant de très faibles ressources (quand ils n'en sont pas privés), les dispositifs d'accueil et d'hébergement sont confrontés depuis plusieurs années à la demande d'un public nouveau : les familles à la rue, en particulier les femmes seules avec enfants.

Malgré des politiques successives de refondation, **les réponses apportées par les dispositifs d'hébergement restent largement insuffisantes et inadaptées** à ces publics. Selon le premier rapport annuel de l'Observatoire national du 115 publié fin 2011, plus de 40 %⁴⁷ des demandes d'hébergement faites au 115 n'ont pas été satisfaites en 2010, faute de places disponibles. Et les couples avec enfants, désormais majoritaires dans la demande, sont les principales victimes de ces refus : c'est en effet pour ce public que la proportion de demandes insatisfaites sur une journée est la plus importante, avec « *plus de 60 % de non-réponses* »⁴⁸.

L'inadaptation structurelle de l'offre d'hébergement aux familles entraîne des recours massifs aux nuitées d'hôtel, notamment pour les femmes avec enfants. À Paris, la moitié des familles hébergées aujourd'hui par le 115 dépendent ainsi d'autres dispositifs d'aide qui, saturés, renvoient les « surnuméraires » sur le 115. Ainsi, « *l'hébergement hôtelier en long séjour*

⁴⁷ Les dernières données du baromètre hivernal 2012-13 font état de 78 % de demandes d'hébergement non satisfaites, faute de places disponibles.

⁴⁸ Rapport annuel de l'Observatoire national du 115, 2011.

pallie le manque de places sur les dispositifs plus adaptés tels que les centres maternels, les CHU, les CHR, le logement social ... »⁴⁹.

Ces solutions d'hébergement à l'hôtel sont problématiques sur le plan humain. En effet, la nécessité de recourir à une offre massive d'hébergement hôtelier à bas prix ne permet pas toujours d'écarter certains hôtels de mauvaise qualité. Et même lorsque les conditions d'accueil sont correctes au regard de la réglementation applicable à ce type d'établissements, elles ne sont pas compatibles avec la vie permanente d'une famille et le respect de sa dignité.

Ces solutions sont d'autant plus insatisfaisantes qu'elles sont institutionnellement complexes du point de vue de la répartition des responsabilités entre l'État et le Conseil général. Or, cette complexité est dommageable pour les familles, puisqu'elle amène à une concentration du débat sur l'organisation et la responsabilité de la prise en charge, plutôt que sur l'amélioration de sa qualité. Les tensions sont prégnantes, par exemple en Seine-Saint-Denis, où le Conseil général reproche à l'État de se décharger de la problématique de l'hébergement sur le Département en opérant un glissement dans la prise en charge des situations : « *On nous renvoie sur des questions de protection de l'enfance (prédominance des familles monoparentales) alors que ces situations relèvent avant tout de problématiques d'accès au logement. Les familles ont généralement des revenus réguliers (salaires ou minima sociaux) ».*

Certes la loi de Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion de 2009 a prévu, dans un souci de clarification, la modification de l'article L. 222-5 du Code de l'action sociale et des familles : « *Sont pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance sur décision du président du Conseil général : [...] les femmes enceintes et les mères isolées avec leurs enfants qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique, notamment parce qu'elles sont sans domicile ».* Mais cette disposition est loin de toujours aller dans le sens des familles, et se retourne parfois même contre elles, puisqu'elle tend à faire l'amalgame entre absence de logement et incapacité à éduquer ses enfants.

Malgré la mise en place récente des Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) dans le cadre de la refondation du secteur de l'hébergement et de l'accès au logement, la prise en compte de la diversité de la demande est par ailleurs loin d'être assurée dans sa totalité. Elle ne l'est pas parce que les SIAO ne centralisent généralement pas la totalité des offres et des demandes d'hébergement. Il existe toujours des acteurs qui assurent un diagnostic social et une orientation, indépendamment des SIAO. C'est notamment le cas dans le Rhône où, en l'absence d'intégration au SIAO du pôle famille chargé d'évaluer la situation sociale des familles, ces dernières font l'objet d'un traitement à part⁵⁰. La mise en place des SIAO n'est également pas

⁴⁹ Rapport d'activité 2009 du Samu social de Paris.

⁵⁰ Bilan de la mise en œuvre des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), Rapport de l'IGAS, février 2012.

satisfaisante parce qu'elle n'a pas permis, à ce jour, une bonne articulation avec les dispositifs d'attribution de logements sociaux qui constituent pourtant une solution majeure, notamment pour les familles.

Pour autant, la perspective du « logement d'abord » (dont le SIAO est l'un des outils) est sans doute de nature à favoriser l'accès à un logement pour les familles dans les différentes configurations qu'elles ont prises aujourd'hui. Sans obliger, par exemple, les plus fragiles d'entre elles — notamment les femmes seules avec enfants — à recourir aux mêmes types de réponses que les publics durablement exclus du logement, alors même que leur situation peut s'avérer transitoire, en lien avec l'étape traversée sur le plan familial.

Parallèlement, des solutions temporaires doivent être imaginées pour répondre aux situations de séparation conjugale, comme par exemple la mise à disposition de logements pour les pères séparés n'ayant pas les conditions de logement adéquates pour accueillir leurs enfants (vie en structure collective, logement dégradé voire indigne, logement trop éloigné du lieu de vie de la mère des enfants...). Et pour cela, le secteur de l'hébergement est sollicité, comme le montrent les exemples ci-dessous.

LA MISE À DISPOSITION PONCTUELLE DE LOGEMENTS POUR QUE LES PÈRES NON-GARDIENS PUISSENT GARDER UN LIEN AVEC LEUR(S) ENFANT(S)

Le logement « temps partagé », en Gironde.

Le dispositif de logement partagé, initié par la CAF de Gironde, propose un logement ponctuel aux parents séparés non-gardiens ne pouvant héberger à leur domicile leur(s) enfant(s) en raison d'un domicile non adapté ou éloigné du lieu de résidence habituelle des enfants.

Cet hébergement ponctuel ne se substitue pas à un logement définitif. L'aménagement reconstruit une ambiance « familiale ». En fonction des besoins spécifiques du demandeur, un hébergement différent peut être proposé : résidence de vacances, gîte, logement adapté aux personnes en situation de handicap...

Une convention a été signée entre la CAF et une chaîne de logements meublés pour séjours de courte durée. Pour le parent habitant en Gironde, 1 à 15 nuitées par an sont proposées, passant de 1 à 25 nuitées pour les résidents hors département, du fait de l'éloignement. 27 familles ont bénéficié de ce dispositif en 2011, contre 18 en 2010 (ce qui représente 258 nuitées en 2011). 81 % des bénéficiaires sont des hommes.

« L'Appart à Papa », à Caen.

L'association caennaise Revivre, qui gère un centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) de 36 places réservé aux hommes seuls, a développé une initiative innovante pour permettre aux usagers pères (1/3 des hommes accueillis) d'assumer le droit de garde de leurs enfants : « L'Appart à Papa ».

L'accueil en CHRS ne permettant pas de recevoir des enfants (28 chambres de 9 à 10 m², avec un lit d'une place et une restauration collective, absence de frigo dans les chambres et de plaques de cuisson), l'association décide, en 2004, de mettre un logement à disposition des pères souhaitant recevoir leurs enfants.

Il s'agit d'un grand F2 équipé pour l'accueil de 5 personnes, avec un clic-clac dans le séjour et deux lits d'une personne dans la chambre. Cet appartement permet aux pères hébergés en CHRS d'accueillir leurs enfants sur une durée variable, pouvant aller d'une heure par semaine à plusieurs jours, pendant les week-ends ou les périodes de vacances scolaires. L'appartement est à 5 minutes à pied du CHRS, accessible du centre-ville par le bus, et se situe à proximité d'un centre commercial. En 2010, l'appartement a été occupé pendant 197 jours par 17 parents différents.

Aujourd'hui, dans une perspective de mutualisation, l'appartement est également ouvert à un CHRS pour femmes, géré par l'association Itinéraires, et mis à disposition de l'Association des amis de Jean-Bosco dans le cadre d'ordonnances de justice. Fonctionnant avec un budget de 7 500 € annuels, l'appartement est financé dans le cadre du Réseau d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP) par la direction départementale de la cohésion sociale, la caisse d'allocations familiales, le Conseil général et l'association Itinéraires.

Du côté des organismes Hlm : la nécessaire adaptation des pratiques à la mutation de la famille

Initialement conçu comme une étape dans le parcours résidentiel des familles, l'habitat social est aujourd'hui devenu une solution de logement souvent durable et, pour certaines familles, la seule possible, compte tenu de l'écart avec les coûts de location dans le secteur privé, en particulier dans les zones les plus tendues. C'est ainsi que, confronté aux mutations de la famille, il est fortement sollicité par les femmes seules avec enfants, par les isolés et, parmi eux, par les pères non-gardiens, ainsi que par les familles recomposées comme le montre l'exemple ci-dessous d'un organisme Hlm du Val-de-Marne. Mais bien d'autres pourraient dresser le même constat.

LES BAILLEURS SOCIAUX CONFRONTÉS À LA MUTATION DE LA FAMILLE

Le représentant d'un bailleur du Val-de-Marne « constate depuis quelques années de nouveaux phénomènes :

- des femmes seules, avec ou sans enfants, fragilisées par une séparation et disposant de faibles ressources financières ;
- des hommes se retrouvant à la rue suite à des séparations : souvent désemparés et avec de faibles ressources, ils alimentent la cohorte de l'hébergement d'urgence.

Les ménages d'une personne, dits « isolés » représentent 49 % des demandeurs de logements sociaux, 35 % des nouveaux entrants et 30 % des occupants de notre parc. Parmi ces ménages isolés figurent les hommes et femmes séparés ou divorcés. Si ces ménages pèsent sur la demande de logement social, ils ne représentent aucune difficulté spécifique en matière de gestion locative. Toutefois les personnes isolées et les familles monoparentales, souvent plus fragiles notamment sur le plan financier, sont sur-représentées parmi les ménages en impayés de loyer. D'autre part, la forte représentation de familles monoparentales — qui présentent plus de difficultés sur le volet de l'éducation,

notamment du fait de l'absence du père... – interroge sur l'occupation du parc et sur son devenir...

Le niveau d'échange et de mutation internes est relativement élevé à l'intérieur de notre patrimoine puisqu'il se situe entre 18 et 25 % et fait partie de nos objectifs politiques. Mais on est aujourd'hui inquiet sur notre capacité à maintenir ce niveau et cette offre de mutation interne du fait de la diminution de nos marges de manœuvre. En effet, la mobilité au sein de notre parc est à la baisse (taux de rotation de 5 %) et les 15 % du contingent préfectoral que l'État nous laissait à disposition va progressivement disparaître.

On reçoit également des demandes de familles déjà recomposées, vivant ensemble dans le parc privé et souhaitant accéder au parc social pour obtenir un logement plus adapté à la taille et la forme de la nouvelle famille. Cela pose parfois certaines difficultés, notamment en Commission d'attribution de logement (CAL), où les dossiers ne sont pas toujours compris (enfants nés la même année, incertitude sur qui bénéficie de la pension alimentaire ? Pour quel(s) et combien d'enfants ? Quelles sont les prestations et aides versées aux uns et aux autres ? Quels sont les enfants présents à temps plein ? En résidence alternée ? Ou seulement en droit de visite...?).

D'autre part, dans les cas de garde alternée, nous sommes parfois confrontés au manque de lisibilité sur la situation financière du demandeur. En effet, les prestations familiales sont perçues par l'un ou l'autre, ou les deux parents, selon leur souhait. D'autre part, l'aide au logement varie selon si l'autre parent la perçoit ou non ».

Si les bailleurs sociaux sont conscients de l'inadaptation du parc social aux mutations des parcours conjugaux et familiaux, ils sont dans le même temps bien souvent démunis pour proposer des solutions nouvelles : « *On manque de grands logements pour les familles qui se recomposent et à l'inverse on ne peut pas diviser les logements lors du départ des enfants. Les solutions de mutation se heurtent forcément à la structure du parc et à la répartition des logements (...), les Offices font de réels efforts mais il ne sera pas possible d'anticiper ni de s'adapter à toutes les évolutions des familles car elles sont plus rapides et plus réversibles que les adaptations du parc de logement* », déclare ainsi le président de la fédération nationale des Offices publics de l'habitat⁵¹.

Pour les bailleurs sociaux, **la gestion des séparations est, au quotidien, extrêmement compliquée** : « *C'est un gros souci en raison du peu de logements disponibles, et des critères traditionnels d'attribution* »⁵². Pour eux, le problème est double. Il s'agit à la fois de trouver un nouveau logement pour l'un des ex-conjoints, et de régler la question du maintien dans les lieux pour l'autre, qui ne peut désormais compter que sur ses seules ressources. Pour les parents non-gardiens, généralement les pères, la question s'avère

⁵¹ « Familles et logement : des convergences d'objectifs sur des enjeux communs », in *Réalités familiales* n°98-99, 2012.

⁵² Drosso F., « Séparations et problèmes de logement du « parent non-gardien », in *Le Logement précaire en Europe. Aux Marges du palais*, Laflamme Valérie, Lévy-Vroelant Claire, Robertson Douglas R., Smith Jym, (sous la dir.), L'Harmattan, 2007.

particulièrement complexe : ils font souvent état de la question du droit de visite dans leur dossier de candidature, afin de bénéficier d'un plus grand logement, mais les commissions d'attribution sont plutôt réticentes. « *D'une part parce qu'un logement occupé par un parent non-gardien sera considéré comme sous-occupé. D'autre part, parce qu'elles craignent un taux d'effort trop important (...) [Elles] ne tranchent en faveur du parent non-gardien que si vraiment il a les moyens de se payer un grand logement et s'il n'est pas en concurrence avec une famille qui a des enfants à temps plein* »⁵³. Les parents non-gardiens frappent donc de plus en plus souvent aux portes des permanences logement des mairies et des associations, de même qu'ils sont relativement nombreux à établir des recours au titre du Dallo.

TÉMOIGNAGE DE LA RESPONSABLE DE L'AIVS DE RENNES

Créée en 1995 sous l'impulsion du district de Rennes, l'AIVS de Rennes gère notamment 460 logements locatifs privés et publics, dont 84 logements adaptés et 5 logements d'urgence. Chaque année, la Commission Locale de l'Habitat de Rennes Métropole oriente 320 ménages vers l'AIVS.

Depuis une dizaine d'années, l'AIVS est de en plus en plus fréquemment confrontée à la problématique des pères non-gardiens. La question de la solvabilisation se pose avec acuité dans ces situations, puisqu'il s'agit alors pour l'AIVS « *de trouver un logement suffisamment grand pour accueillir un ou plusieurs enfants, alors que les ressources sont affaiblies et la couverture par l'allocation logement moindre du fait de la séparation* ». De manière générale, des solutions sont recherchées provisoirement dans le parc privé, du côté des T1 bis : « *Comme c'est temporaire, on peut se permettre un sous-dimensionnement du logement* ». L'objectif étant, à terme, l'intégration par le ménage d'un logement plus grand au sein du parc social rennais. Généralement, cette intégration se fait au bout d'un an. Mais elle ne va pas sans poser de problèmes. Car si la ville de Rennes dispose de T3 financièrement accessibles, reste la question de leur localisation : « *Ces logements se situent tous dans le même secteur* ».

Le public des parents non-gardiens, comme celui des femmes seules avec enfants ou des familles recomposées, interpelle le système du logement en posant une question fondamentale⁵⁴ : « **Comment faire en sorte que le logement ne soit pas un élément encore plus perturbateur dans le contexte d'une séparation et n'empêche pas la fonction parentale de s'exercer ?** »

Au-delà des réponses apportées par des associations, **des réponses plus durables émergent du côté des bailleurs sociaux**, qui tentent d'adapter leurs pratiques et leurs procédures pour assurer une meilleure adéquation entre types de logements occupés et évolution de la situation des familles. Il s'agit là de démarches qui pourraient, si elles étaient généralisées, permettre de mieux répondre à la diversité de la demande issue des mutations de la famille. Quelques initiatives sont ainsi expérimentées (charte favorisant la

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Question suggérée par la responsable de l'AIVS de Rennes.

mobilité résidentielle, bourses d'échange de logements à l'initiative des locataires), visant notamment une meilleure gestion et un assouplissement de la politique de mutations internes. Une commune d'Ile-de-France, Clichy-la-Garenne (Hauts-de-Seine), est ainsi à l'initiative d'une procédure pour les locataires de son parc social favorisant la mobilité résidentielle. En collaboration avec les principaux bailleurs de la Ville, elle a mis en place une « Charte de mutation interne » enjoignant à engager une politique incitative en faveur des mutations de logement dans le parc social et à favoriser une meilleure adéquation du logement à la situation familiale, sociale, ou encore à l'avancée en âge des locataires. Cette charte fixe notamment aux bailleurs des objectifs, tels qu'un pourcentage de 10 à 20 % des attributions qui doivent être liées à des mutations internes (20 % pour les bailleurs disposant de plus de 1 000 logements). Afin de répondre aux demandes liées à une suroccupation et d'être en capacité de proposer un logement de plus grande superficie aux familles qui s'agrandissent (naissance ou recomposition), les bailleurs prennent également en compte et traitent en priorité les demandes de mutation libérant de grands logements.

Si ces réponses restent encore peu développées, **la mise en œuvre d'une politique de mobilité résidentielle au sein du parc social constitue un enjeu déterminant pour éviter les situations de suroccupation ou d'assignation à résidence des familles**. Cela est d'autant plus fondamental que le statut du parc social a changé, ne représentant plus une simple étape dans le parcours des familles (vers le locatif privé, vers l'accession à la propriété...).

Du côté des aides personnelles au logement : développer la souplesse et la réactivité du système

En l'état actuel de la législation, les situations de séparation ne sont que très partiellement prises en compte dans le calcul des plafonds de ressources pour accéder au logement Hlm. L'enfant d'un couple séparé est considéré comme vivant au foyer de l'un et de l'autre des parents pour l'attribution d'un logement social, uniquement en cas de résidence alternée prouvée. À défaut, et quel que soit le régime matrimonial, l'enfant est considéré à la charge du parent chez lequel il a sa résidence habituelle. L'autre parent devient un demandeur célibataire — alors même qu'il a besoin d'un logement suffisamment grand pour accueillir à domicile son ou ses enfants, même occasionnellement.

Sur le plan des aides au logement, l'enfant qui fait l'objet d'une mesure de résidence alternée ne peut donc être pris en compte dans le calcul de la prestation sollicitée que pour un seul des deux parents, celui auquel il est rattaché, indépendamment du temps qu'il passe réellement auprès d'eux. Le barème de calcul des aides personnelles au logement rend donc difficile le partage de la part se rapportant à la charge d'un enfant (dans le calcul de la prestation sollicitée).

**L'EXEMPLE DE L'APL : LA PRÉSENCE DES ENFANTS PRISE EN COMPTE SEULEMENT
POUR UN SEUL DES DEUX PARENTS EN CAS DE RÉSIDENCE ALTERNÉE**

Perrine, jeune femme de 30 ans, vit seule dans le parc social avec ses 3 enfants, suite à la séparation d'avec son mari. Elle bénéficie d'une convention d'occupation précaire dans le cadre d'un bail glissant. Le bailleur souhaite réaliser un glissement de bail afin de stabiliser sa situation en terme de logement. Mais celui-ci s'avère impossible du fait du mode de garde choisi pour les enfants, à savoir la résidence alternée. En effet, dans le calcul des aides au logement, les enfants sont pris en compte uniquement pour l'ex-conjoint de Perrine. En l'absence d'un niveau d'APL suffisamment élevé (l'APL étant calculé comme si elle n'avait pas d'enfant à charge), le taux d'effort de Perrine atteint 42 %, et il est de fait impossible qu'elle se voie accorder en propre le logement actuellement occupé. Pour un logement de 4 pièces dont le loyer s'élève à 770 € et avec des ressources nettes mensuelles de 1 281 € (un salaire de 1 138 € nets mensuels auquel s'ajoutent 143 € par mois de prestations sociales CAF), une APL de 72 € ne suffit pas.

Les aides personnelles au logement s'avèrent ainsi inadéquates et en décalage avec les réalités familiales actuelles. Leur efficacité est même remise en cause et notamment pour les familles nombreuses, dont celles recomposées. En effet, l'évolution de leur barème a conduit à une baisse de leur efficacité, qui se traduit par des taux d'effort en forte hausse, en particulier pour les familles locataires dans le parc privé. L'évolution nettement moins rapide des plafonds de loyer (et du forfait charges) sur lesquels les aides personnelles sont calculées, par rapport aux loyers réels, engendrent une hausse significative du taux d'effort, l'écart s'amplifiant avec le nombre d'enfants des ménages concernés⁵⁵.

D'une manière générale, **le système manque aujourd'hui de réactivité pour accompagner des situations transitoires de difficulté ou de précarité résidentielle** – générées par des événements réversibles ou en tous cas ponctuels, pouvant notamment survenir sur le plan familial. De fait, il se trouve impuissant pour prévenir leur basculement dans une situation d'exclusion durable vis-à-vis du logement.

Un récent rapport de l'IGAS souligne à cet égard le manque de réactivité de l'ensemble de la chaîne de prévention des expulsions⁵⁶ et au sein de celle-ci, du système d'aides personnelles au logement. S'agissant des bénéficiaires d'une aide personnelle au logement, les délais prévus par la réglementation en matière de signalement et de traitement des impayés sont en effet relativement longs, permettant parfois à la dette de s'accumuler pendant un an. En effet, un délai de 6 mois peut s'écouler entre le non-paiement d'une échéance de loyer et le signalement à la CAF, un autre délai de 6 mois s'y surajoutant avant que ne débute le remboursement de la dette locative⁵⁷.

⁵⁵ « Familles et logement », Avis adopté par le Haut Conseil de la Famille lors de la séance du 10 mai 2012.

⁵⁶ En 2008, un rapport de l'Alpil notait que les séparations conjugales étaient déterminantes dans le processus d'expulsion dans 7 % des cas.

⁵⁷ « Evaluation des aides personnelles au logement », Rapport de l'IGAS, mai 2012.

Le manque de réactivité des aides au logement par rapport à l'évolution des situations personnelles et familiales est l'une des limites du système. Certaines CAF ont alors, ici ou là, développé des réponses sous forme d'allocations « coup de pouce » visant à soutenir les transitions familiales, et ainsi à prévenir leurs effets néfastes. Ces prestations prennent en compte les effets déstabilisants, du point de vue financier et sur le plan du logement, de certains événements familiaux, dont en premier lieu les séparations conjugales. C'est notamment le cas de l'« aide en cas de rupture familiale », instaurée début 2012 par la CAF du Finistère, qui peut prendre la forme d'un prêt ou d'une subvention en cas de perte brusque de ressources ou d'augmentation des charges liées à une séparation, une recomposition familiale ou encore un décès.

D'autres initiatives sont prises par des collectivités locales, qui se préoccupent de la mixité sociale et des équilibres démographiques de leur territoire, surtout dans un contexte de vieillissement de la population de certains quartiers, notamment les quartiers centraux. Certaines villes et agglomérations, conscientes de la nécessité de stopper le phénomène de « fuite des familles » de leur centre, ont développé des réponses concrètes pour aménager les parcours résidentiels des familles au fil de leur évolution. Les solutions développées se situent notamment du côté des aides financières aux familles pour l'accès ou le maintien dans le logement. La Ville de Paris a ainsi décidé d'accompagner la mutation des configurations familiales et a pour cela instauré, dès 2002, une « allocation Paris Logement Familles Monoparentales » visant à aider les familles monoparentales, ayant un ou plusieurs enfants à charge, à mieux supporter leurs dépenses de logement. L'objectif étant, in fine, de maintenir les familles de classes moyennes et les familles modestes dans la capitale et, ainsi, de conserver voire renforcer la mixité sociale et un équilibre démographique sur le territoire parisien. Les familles monoparentales, nombreuses à Paris (70 000 familles en 2006, soit 7 000 de plus qu'en 1999) et en hausse constante (+ 26 % en 30 ans), sont en effet davantage exposées au risque de précarité (38,3 % des familles monoparentales y vivent sous le seuil de pauvreté).

Néanmoins, ce type d'initiatives reste encore très marginal. En outre, il est illusoire de penser qu'elles soient suffisantes en elles-mêmes. La réponse ne peut pas seulement être recherchée du côté d'aides « pansements » qui viendraient, au coup par coup, résoudre les difficultés des familles. Et les expérimentations des CAF ou des villes, si intéressantes soient-elles, ne peuvent pas s'affranchir d'une réflexion plus globale sur les conditions de mobilité au sein du parc de logements et de solvabilisation des ménages au regard de l'évolution des comportements conjugaux et familiaux.

Du côté de la production : favoriser la diversité de l'offre pour répondre à l'éclatement de la demande et promouvoir la mixité sociale

À côté des aides spécifiques apportées à certaines familles, des collectivités locales ont engagé dans le cadre de leurs Programmes locaux de l'habitat (PLH) une réflexion relative aux besoins en logement sur leurs territoires, en lien avec la transformation des structures familiales. C'est ainsi que les PLH ne peuvent ignorer le phénomène massif qu'est devenue la présence des ménages constitués d'une seule personne dans les grandes villes françaises, en général dans la partie centrale des agglomérations où il n'est pas rare qu'ils représentent désormais un ménage sur deux. Phénomène qui s'accompagne du départ des familles vers la périphérie des villes, que déplorent les élus locaux et qu'ils cherchent parfois à enrayer en déployant des politiques spécifiques (développement du locatif intermédiaire ou de l'accession sociale à la propriété).

C'est ainsi, à travers la question générale de la mobilité résidentielle, de son blocage pour certaines catégories, de son accélération pour d'autres, que se pose la question de la mutation de la demande et notamment de celle qui est liée aux transformations de la famille et aux événements qui l'affectent. Les dernières enquêtes Logement réalisées par l'Insee ont clairement montré que les événements familiaux (formation et séparation de couples, naissances...) sont, parmi les facteurs de mobilité résidentielle, ceux qui s'avèrent les plus déterminants — devançant les événements liés, par exemple, à l'emploi⁵⁸. Ainsi, dans un contexte où les étapes du cycle de vie familiale se sont démultipliées, la mobilité des ménages s'est logiquement intensifiée, entraînant une explosion des besoins en logement : 10 à 15 logements peuvent désormais être nécessaires pour assurer un parcours satisfaisant à un ménage au cours de sa vie⁵⁹, contre 3 ou 4 logements il y a encore 30 ans. Ce caractère fluctuant et erratique des parcours individuels et familiaux est sans doute encore insuffisamment pris en compte.

Dans un contexte d'insuffisance de l'offre de logement financièrement accessible, la situation est d'abord préjudiciable aux ménages les plus fragiles, que cette fragilité résulte de ressources insuffisantes et irrégulières, ou de l'éclatement des structures familiales qui s'accompagne de l'augmentation du nombre de ménages composés d'un seul adulte (par définition plus exposés que ceux où ils sont deux pour faire face aux charges de la vie quotidienne).

⁵⁸ « L'évolution de la mobilité résidentielle en France entre 1973 et 2006 : nouvelles estimations », in *Population* n°4, 2009, INED.

⁵⁹ « Un exemple de besoins en logements induits par un parcours résidentiel », in *Magazine de l'habitat de l'agence d'urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine*, n°1, octobre 2007.

Si la prise en compte des mutations familiales en cours est encore limitée, des évolutions sont toutefois perceptibles au niveau de la réflexion sur les besoins en logements. Même si la conception des politiques du logement est encore largement orientée vers un parcours résidentiel classique et linéaire se référant au modèle traditionnel de la famille (couple avec ou sans enfants), une amorce de prise en compte des évolutions de la structure familiale est observable dans certains documents programmatiques des politiques locales de l'habitat. Elle se manifeste notamment à travers la question de la décohabitation des jeunes adultes, ou de façon plus générale, de la fluctuation de la taille des ménages (avec le départ des enfants, l'accueil des parents vieillissants mais aussi les séparations conjugales et les recompositions familiales).

L'ADAPTATION DE L'OFFRE DE LOGEMENTS AUX STRUCTURES FAMILIALES DANS LE PLH DU GRAND LYON

Actualisé en 2011, le PLH du Grand Lyon (adopté en 2007) fait le constat de l'inadaptation du parc social aux besoins spécifiques des familles nombreuses et recomposées. Il pose la question des liens entre logement et modes de vie, rappelant l'absence de prise en compte de l'évolution des structures familiales dans la production de logements, publique comme privée : « *L'évolution des structures familiales soulève la question de l'autonomie des jeunes adultes ou des ascendants au sein du foyer (...). Les familles recomposées posent la question des pièces supplémentaires afin de répondre à la présence (ponctuelle ou pas) d'enfants et ses conséquences : besoin de chambres, de lieux de travail, de rangements supplémentaires. Pour les familles nombreuses, le séchage du linge devient également crucial* ».

Le PLH a ainsi prévu des actions pour adapter l'offre de logements aux évolutions démographiques et de modes de vie et pour promouvoir une réflexion sur la conception des logements neufs ou l'adaptation du parc ancien : familles nombreuses et/ou recomposées, cohabitation intergénérationnelle, modularité / évolution du logement dans le temps.

Au-delà de la programmation, des initiatives se développent concernant la production de nouveaux produits adaptés à l'évolution de la taille de la famille et à sa composition. Dans certains projets urbains, les initiatives de logements modulables et évolutifs voient le jour, offrant la possibilité de faire évoluer (agrandir, réduire, transformer) le logement au gré du cycle de vie du ménage occupant (naissances, départ des enfants, recomposition de la famille, veuvage...). À Nantes, par exemple, le projet urbain du nouveau quartier Bottière-Chênaie vise à pallier le manque de logements dans le secteur de la première et deuxième couronnes de l'agglomération nantaise, en proposant notamment des logements abordables pour les classes moyennes, les primo-accédants et les familles. Le projet n'a volontairement pas prédéfini de types de logement pour des types de familles précis, permettant que chaque logement puisse s'adapter à l'évolution du ménage locataire, au fil des années : naissance, décohabitation, accueil d'un parent âgé... La taille du logement est donc adaptable et évolutive. Les modules qui composent

les logements peuvent se juxtaposer, se superposer, se doubler, se dissocier ou s'associer, permettant un large éventail de possibilités. Il est également possible de disposer d'une « pièce en plus », qui s'ajoute aux autres modules composant le logement et l'agrandit⁶⁰.

Ces initiatives demeurent limitées, sachant que la question de la mutation actuelle de la famille doit être traitée plus largement en regard des besoins sociaux et à l'évolution de la demande, mais aussi des déséquilibres créés par la fuite des familles des espaces centraux des villes ou par une mobilité sélective qui renforce la spécialisation sociale des différents espaces au sein des agglomérations.

⁶⁰ Wyts Clotilde, « Logements évolutifs et Mobile'hom[M]e. Comment la conception architecturale peut amener à l'appropriation de l'espace par ses habitants ? Étude architecturale et sociologique de la ZAC Bottière-Chénaie à Nantes », mémoire de fin d'études, année 2009-2010.

En mettant l'accent sur les « familles fragiles », la Fondation Abbé Pierre souhaite attirer l'attention sur les dynamiques économiques et sociales qui génèrent leur fragilité et les exposent au mal-logement.

Les familles sont fragiles parce qu'elles supportent de plein fouet les effets de la crise du logement. La crise contraint en effet très fortement leurs choix résidentiels et les oblige, pour celles qui le peuvent, à « choisir » de s'éloigner de la ville, parfois dans sa lointaine périphérie, pour accéder à la propriété d'un logement et améliorer leurs conditions d'habitat. Rester en ville les oblige le plus souvent à accepter, pour le prix qu'elles consacrent à l'acquisition de leur logement, des logements de piètre qualité et à réduire leurs ambitions en terme de confort ou de surface.

Mais au-delà de cette contrainte sur les choix résidentiels, **la crise du logement**, avec l'insuffisance d'offre de logements à un coût supportable qu'elle engendre, **a parfois pour effet de compromettre les projets conjugaux et familiaux, de conduire à vivre séparément ceux qui souhaiteraient être en couple, et à faire vivre ensemble ceux qui ont choisi de se séparer.** Comme elle empêche l'autonomisation des membres de la famille. C'est ainsi la conjugaison de difficultés économiques et de celles qui sont liées à la crise du logement qui est source de fragilité pour les familles.

La situation est encore plus difficile quand des familles vivent ou se confrontent à trois évolutions concomitantes. Celle de l'emploi qui déstabilise le rapport au travail, provoque une diffusion de la précarité ainsi qu'une augmentation du chômage et de la pauvreté. Celle du logement qui génère des difficultés pour accéder à un toit et pour s'y maintenir. Celle de la famille traditionnelle nucléaire remise en cause par les évolutions contemporaines de la société qui font que, désormais, le terme famille se conjugue au pluriel⁶¹. **Cette diversification des modèles familiaux**, qui s'exprime avec l'augmentation des familles monoparentales ou recomposées, comme avec celle des personnes seules ou des pères séparés qui n'ont pas la garde de leurs enfants mais souhaitent maintenir des liens avec eux, **ajoute un nouveau registre de fragilité à ceux qui résultent de la situation économique dégradée et de la crise du logement.** C'est en cela que cette nouvelle donne familiale est particulièrement préoccupante et expose au mal-logement des ménages qui ne le seraient sans doute pas dans une configuration familiale traditionnelle, d'un couple avec ou sans enfants.

À l'évidence, **la façon dont les familles se constituent, changent et évoluent dans leur configuration peut devenir un déclencheur de**

⁶¹ Dossier « La famille dans tous ses états », *Alternatives économiques* n° 320, janvier 2013.

mal-logement ou un accélérateur d'exclusion vis-à-vis du logement. Prendre en compte cette mutation est une nécessité qui appelle d'abord de se détacher du caractère dominant du modèle familial traditionnel qui demeure très prégnant dans les représentations, alors qu'il est bien moins prépondérant dans la réalité.

Tenir compte de la dimension familiale du mal-logement apparaît donc d'autant plus important que la famille a véritablement changé de visage en moins de trente ans, se diversifiant et s'écartant du modèle nucléaire « classique », composé d'un homme et d'une femme unis par le mariage (« pour la vie ») et vivant sous le même toit avec leurs enfants. En outre, notamment sous l'effet de la hausse du nombre de séparations et de divorces, les parcours conjugaux et familiaux ont perdu de leur linéarité. Ils sont désormais séquencés, c'est-à-dire faits d'étapes et d'interruptions amenant à des bifurcations, des retours en arrière, des aller-retours, etc. De fait, les parcours résidentiels n'ont aujourd'hui plus rien à voir avec ceux d'hier : alors qu'il fallait auparavant 3 ou 4 logements pour assurer un parcours satisfaisant à un ménage au cours de sa vie, ce sont désormais 10 à 15 logements qui s'avèrent nécessaires. Chaque étape ou transition sur le plan familial (mise en couple, séparation, naissance...) est susceptible de perturber la situation résidentielle d'un ménage. Dans un contexte de crise de l'emploi et du logement, tout changement sur ce plan peut soit exacerber des problèmes auxquels le ménage était déjà confronté (c'est l'effet amplificateur), soit générer des difficultés dont il était jusqu'alors préservé (c'est l'effet déclencheur).

L'intervention publique en matière de logement doit prendre acte des nouvelles formes de vie familiale, et accompagner les ménages dans la recherche de nouveaux équilibres résidentiels. Faute de quoi, le risque existe de transformer les temps de transition familiale (séparation, remise en couple, arrivée d'un enfant...) en moments de basculement dans la précarité et l'exclusion. Force est de constater que le système du logement (marché, institutions, politiques publiques, cadre légal) n'a su s'adapter que très imparfaitement à l'évolution du modèle familial, qu'il s'agisse de l'offre de logements, des procédures d'accès à ceux-ci ou encore des dispositifs de solvabilisation des ménages.

Les situations évoquées dans ce chapitre montrent à quel point il est incohérent de continuer à penser séparément les politiques de la famille et du logement. En effet, le logement constitue le lieu où la dimension familiale s'ancre, s'exprime, se réalise et s'épanouit. Lorsqu'il s'avère inadapté (par sa taille, sa configuration, sa localisation, son prix) ou indécent, c'est alors toute une famille qui se trouve menacée. Le rôle d'amortisseur des difficultés sociales, voire de palliatif des insuffisances du système de protection sociale joué par la cellule familiale risque fort, dans le contexte actuel, d'être singulièrement affaibli.

Tant que les politiques publiques du logement seront pensées indépendamment des politiques familiales, tant qu'elles seront construites uniquement en référence au couple « uni pour la vie », avec une trajectoire résidentielle linéaire, elles resteront indifférentes et sourdes aux réels besoins et attentes des familles dans la diversité de leurs configurations. Or, **que dire d'une société où les pouvoirs publics, dans le même temps, valorisent et mettent en avant la famille comme un acteur-clé de la cohésion sociale (notamment en matière de prise en charge des personnes vieillissantes ou des jeunes adultes...), mais ignorent sa mutation dans leur action en faveur du logement ?**

Si elles restent encore peu nombreuses, et peuvent paraître à certains égards relativement anecdotiques, les solutions expérimentées ici ou là par les acteurs du logement, collectivités locales, associations ou institutions, sont néanmoins intéressantes car elles incitent à reconnaître le « risque logement » en matière de trajectoire de vie familiale, par un aménagement des dispositions existantes à trois niveaux :

- sur le plan de la sécurité financière, il s'agit **d'apporter davantage de sécurité par rapport à la perte de revenus occasionnée par un événement familial**, en particulier la séparation, et d'adapter le système de solvabilisation existant (via divers aménagements : dédoublement de l'APL pour les ex-conjoints, report des crédits à l'accession...);
- en terme de mobilité résidentielle, il s'agit de **faciliter la mobilité des ménages afin que les phases de transition familiale ne débouchent pas sur des périodes d'inadaptation, voire de précarité résidentielle**. Cela passe par une offre plus abondante et des modalités d'accès simplifiées qui prennent en compte les nouvelles situations familiales ;
- en termes d'accompagnement et de soutien dans ces phases de transition, il s'agit **d'être particulièrement attentif aux situations de rupture ou de transition afin que le moment de crise ne soit pas pour les familles celui du basculement dans la précarité et l'exclusion sociale**. De ce point de vue, les solutions, même expérimentales, font particulièrement défaut.

Au-delà, ces solutions invitent à **repenser l'offre de logement dans le sens d'une production adaptée aux besoins des familles**. Car la mutation actuelle de la famille renforce la demande de nouvelles typologies d'habitat, que le parc existant n'est pas toujours en mesure de fournir.

Chapitre 4

Disparités territoriales, diversité du mal-logement

L'approche territoriale du mal-logement :
un défi pour les politiques du logement

-> CRISE DU LOGEMENT ET TERRITOIRES
-> LES FIGURES TERRITORIALES DU MAL-LOGEMENT
DANS UNE FRANCE À PLUSIEURS VISAGES
-> LES OBSTACLES AU DÉVELOPPEMENT
DE POLITIQUES TERRITORIALES ADAPTÉES

Dans le domaine du logement comme dans d'autres, les inégalités se sont approfondies depuis une dizaine d'années¹. La Fondation Abbé Pierre en est le témoin et les derniers rapports sur l'État du mal-logement en France ont souligné que le logement n'est pas seulement le reflet des inégalités sociales — par sa qualité comme par sa localisation ou sa valeur — mais qu'il les renforce quand il ne contribue pas à en créer de nouvelles. Il en est ainsi lorsque l'élévation continue du coût du logement pénalise les ménages les plus modestes ne disposant que de faibles capacités d'arbitrage entre des dépenses toutes nécessaires. Il en est ainsi également quand on examine les destins résidentiels des ménages qui ne sont pas tous polarisés, loin s'en faut, par l'accession à la propriété et qui conduisent certains à vivre durablement dans des formes dépréciées d'habitat.

Dans d'autres domaines, les inégalités se sont creusées aussi. De nombreux travaux en témoignent, qu'ils concernent la distribution des revenus, l'emploi, la santé ou l'éducation², ouvrant la voie à une meilleure prise en compte du caractère multidimensionnel des inégalités. À ce constat largement partagé aujourd'hui d'un accroissement des inégalités dans notre pays, s'en ajoute un autre : celui d'une traduction territoriale de ces inégalités qui fait de certains espaces, des zones où les populations sont plus particulièrement exposées. **Les inégalités sociales se creusent, se projettent spatialement et contribuent à alimenter les fractures territoriales.** Ce constat est encore insuffisamment pris en compte, alors qu'il devient fondamental pour orienter l'action publique, spécifier les modes d'action et calibrer les moyens de lutte contre les inégalités.

La plupart des travaux concernant les inégalités dans le domaine de l'emploi et de la distribution des revenus, de l'éducation, de la santé traitent aujourd'hui de la question des disparités territoriales. C'est ainsi qu'à l'augmentation rapide des écarts de niveau de vie, entre les plus riches et les plus pauvres³, s'ajoute une traduction spatiale de ces phénomènes qui conduit certains départements, certains territoires, à devenir globalement plus pauvres alors que d'autres voient leurs revenus progresser rapidement⁴ — autant sous l'effet de l'évolution des revenus des résidents que de l'arrivée de nouvelles populations qui accentuent le marquage social des territoires considérés. Ces

¹ La création d'un ministère de l'Égalité des territoires et du Logement invite à se saisir de la question des inégalités, mais les constats dressés par la Fondation Abbé Pierre dans ses précédents rapports y conduisent aussi.

² Les inégalités en France, *Alternatives économiques-Observatoire des inégalités*, N°56 septembre 2012.

³ En dix ans, entre 1999 et 2009, le niveau de vie des 10 % les plus riches a progressé 13 fois plus que celui des 10 % les plus pauvres (respectivement de 8 190 euros et de 610 euros).

⁴ L'évolution des revenus des ménages dans les départements montre qu'ils ont augmenté de plus de 30 % entre 2001 et 2008 dans certains départements (Corse du Sud, Haute Corse, Gers), alors que leur progression n'a été que de 13 % dans d'autres (Seine-Saint-Denis).

évolutions, vérifiées à l'échelle départementale, sont encore plus marquées à l'échelle des villes ou des quartiers d'une même ville.

Une étude récente du Centre d'observation et de mesure des politiques d'action sociale (Compas) — portant sur les cent plus grandes villes de l'Hexagone — révèle ainsi qu'elles rassemblent un tiers des ménages pauvres alors qu'elles ne regroupent qu'un cinquième de la population française. La part des ménages pauvres dans ces villes est très inégale puisque 46 % de la population roubaisienne vit en-dessous du seuil de pauvreté, alors que ce taux tombe à 7 % à Neuilly-sur-Seine ou à Versailles. Les disparités infra-urbaines entre les zones urbaines sensibles et les « ghettos de riches » sont également importantes et les écarts se creusent. Le constat du dernier rapport de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (Onzus) est de ce point de vue accablant, puisque la part des personnes vivant sous le seuil de pauvreté y est 2,9 fois plus élevée que dans le reste du territoire.

Les inégalités territoriales sont également fortes en matière d'éducation⁵, que l'on considère les jeunes qui sortent du système scolaire sans diplôme ou la scolarisation des enfants de deux ans, censée favoriser la réussite scolaire — qui est globalement en recul au niveau national (de 34,3 % en 2000 à 13,6 % en 2010) — mais bien davantage dans certains départements où les besoins sont pourtant considérables (le taux est de 5,5 % dans les départements d'Ile-de-France et seulement de 0,9 % pour la Seine-Saint-Denis). Il en est de même de l'accueil des enfants de moins de trois ans en structure collective, avec 12 places pour 100 enfants au niveau national et une variation de 3 à 33 selon les départements.

La santé est confrontée au même mouvement puisque l'accès aux soins connaît de fortes disparités territoriales. L'offre est inégalement répartie puisque l'on dénombre en effet 4 médecins pour 1000 habitants en Ile-de-France mais seulement 2,4 en Picardie, par exemple, et tous les départements ne garantissent plus une large offre au tarif de la sécurité sociale, ce qui pénalise évidemment les ménages modestes obligés de dépenser plus pour se soigner (en acceptant des dépassements d'honoraires) ou de renoncer aux soins⁶. Une étude récente de l'association UFC-Que choisir⁷ souligne ainsi l'existence d'une véritable « fracture sanitaire » entre ceux qui peuvent se soigner au tarif de la sécurité sociale et ceux qui subissent les dépassements d'honoraires.

Les disparités territoriales sont également très marquées dans le domaine du logement, que l'on considère la structure de l'offre

⁵ Rapport sur la géographie de l'école publié en 2011 par le ministère de l'Éducation nationale.

⁶ Accès aux soins : de fortes disparités territoriales, *le Monde* du 11 juillet 2012.

⁷ Étude publiée le 16 octobre 2012.

immobilière, le niveau des prix sur les marchés immobiliers, la répartition du parc locatif social, la concurrence pour l'accès au logement ou encore les perspectives de mobilité résidentielle. Si des données territoriales concernant le logement et les marchés immobiliers existent, elles sont par contre lacunaires en ce qui concerne les différentes manifestations du mal-logement. **À la croisée des logiques économiques et sociales** (qui déterminent les capacités des individus à accéder à un logement et à s'y maintenir dans de bonnes conditions) **et des logiques de marché** qui structurent l'offre immobilière, **le mal-logement a pourtant une dimension territoriale évidente**. La situation économique et sociale des ménages comme celle des marchés immobiliers diffèrent en effet profondément d'un territoire à l'autre, et la diversité de leur agencement donne naissance à des manifestations singulières du mal-logement. L'analyse générale du mal-logement, proposée dans les derniers rapports, doit donc être complétée par une approche territoriale essentielle compte tenu de la diversité des situations locales et de la nécessité d'adapter l'action publique à une réalité complexe et mouvante. C'est à cet objectif que ce chapitre cherche à répondre en ouvrant une réflexion sur la diversité du mal-logement en regard de la disparité des territoires.

Un tel exercice a pour fonction première d'interpeller l'État pour qu'il soit sensible à la diversité des territoires et rende possible une action publique adaptée, mais aussi les collectivités locales dotées de responsabilités importantes en matière d'habitat pour que leur action réponde mieux à l'ensemble des enjeux qui s'expriment sur leurs territoires.

Le choix d'interpeller l'État, dont on souligne souvent l'impuissance au niveau local (renforcée par l'application de la RGPP qui a réduit la capacité d'intervention des services dans les départements), se justifie d'une part parce que l'État apparaît toujours comme la puissance organisatrice de la politique du logement⁸ (par les choix concernant la dépense de la collectivité publique même s'il y contribue de moins en moins, par l'élaboration des normes, etc.), et d'autre part, parce que s'annonce une nouvelle étape de la décentralisation qui est appelée à redéfinir les compétences des différentes collectivités publiques dans les domaines qui concourent à la politique de l'habitat (financement du logement, urbanisme, action sociale) et par là, la gouvernance des politiques locales de l'habitat.

L'interpellation de la Fondation Abbé Pierre s'adresse aussi aux collectivités locales qui sont désormais plus engagées dans le domaine de l'habitat, même s'il existe des écarts considérables entre leur

⁸ Nous distinguons ainsi le rôle de « l'État organisateur » de celui de « l'État acteur » souvent impuissant au niveau local.

niveau d'implication, les modalités de leur action et les moyens qu'elles y consacrent. Les échéances électorales de 2014 les concernant constituent un autre motif d'interpellation, puisqu'on ne peut imaginer qu'elles restent à l'écart des orientations définies dans le « Contrat social pour une nouvelle politique du logement » proposé par la Fondation Abbé Pierre aux responsables politiques nationaux à l'occasion des élections présidentielle et législatives de 2012.

Ce chapitre se propose donc de passer d'une lecture globale du mal-logement à une lecture territoriale et d'**introduire ainsi la question territoriale dans l'analyse du mal-logement**. Ce qui suppose :

- de prendre en compte la dimension territoriale de la crise du logement pour souligner les inégalités qu'elle génère (première partie),
- d'identifier des manifestations du mal-logement qui sont étroitement corrélées aux spécificités économiques, sociales, immobilières des territoires (deuxième partie),
- de souligner les obstacles au développement de politiques locales adaptées, dans la perspective de contribuer à les dépasser (troisième partie).

CRISE DU LOGEMENT ET TERRITOIRES

La région Ile-de-France, comme les grandes villes — du moins les plus grandes d'entre elles — sont les premières concernées par la crise du logement, telle que la Fondation Abbé Pierre la décrit depuis plusieurs années à travers ses rapports sur l'État du mal-logement en France : coût élevé, voire exorbitant, du logement à la location comme à l'acquisition, rareté de l'offre de logement accessible, insuffisance de l'offre d'hébergement, blocage des parcours résidentiels des ménages modestes et pauvres, etc.

Ces manifestations de la crise du logement sont particulièrement virulentes dans les villes aux marchés immobiliers tendus. Elles sont moindres ailleurs, mais le mal-logement s'y exprime alors sous d'autres formes (insuffisance de l'offre locative, dégradation de l'habitat, etc.). Les conditions d'accès au logement pour les ménages modestes, comme les possibilités de s'y maintenir, diffèrent alors profondément d'une ville à l'autre, d'une région à l'autre, comme en témoigne l'éventail des prix du logement à l'achat comme à la location. **Cette dispersion des prix immobiliers génère de profondes inégalités pour les ménages modestes** qui peuvent consacrer une part considérable de leur budget à se loger là où le coût du logement est le plus élevé, à moins qu'ils ne soient purement et simplement éjectés de ces secteurs. Ces différences territoriales qui se sont accentuées dans la période récente, sont particulièrement pénalisantes pour les salariés ne dépassant pas le Smic, les retraités modestes et a fortiori les bénéficiaires de minima sociaux. Elles sont insuffisamment prises en compte alors qu'elles sont une source d'inégalité majeure.

Une autre évolution particulièrement préoccupante concerne **le profond mouvement de recomposition des territoires** que la conjonction de la crise économique de 2008-2009 et de la crise du logement a renforcé. Des secteurs urbains, principalement les grands quartiers d'habitat social hérités de la période des Trente Glorieuses, se spécialisent dans l'accueil des plus modestes et des plus fragiles, alors que les zones situées à la périphérie des villes deviennent des terres d'élection pour les catégories intermédiaires. On assiste ainsi à une intensification des difficultés dans certains quartiers des villes, en même temps qu'une partie de leur population migre vers des périphéries de plus en plus lointaines.

Les couches populaires et plus généralement les ménages modestes, pour ceux qui n'ont pas trouvé refuge dans des logements sociaux ou dans certaines fractions du parc privé (quartiers anciens non restaurés, copropriétés dégradées), sont souvent évincés des villes. La pénurie de

logements à un coût compatible avec leurs revenus, comme l'impossibilité dans laquelle ils se trouvent d'accéder à la propriété, les conduisent, selon les propos de Christophe Guilluy⁹ « *non pas de l'autre côté du périphérique, mais de l'autre côté des banlieues*¹⁰ ». Cette nouvelle classe populaire, constituée notamment des employés, des ouvriers, des retraités et de ceux qui sont souvent à 50 euros près pour boucler leur mois, constitue en quelque sorte une « France périphérique » qui se développe à côté d'une « France métropolitaine », celle des grandes villes avec leurs banlieues et qui s'est constituée à partir d'une double dynamique d'embourgeoisement et d'immigration.

Ces dynamiques territoriales ne sont pas nouvelles, mais elles ont été amplifiées par les effets conjugués de la crise économique qui s'est approfondie depuis 2008 et de la crise du logement qui rend plus difficile l'accès au logement. Elles contribuent à forger un nouveau cadre d'expression pour le mal-logement et à en faire apparaître des formes inédites.

Un mal-logement présent partout, mais d'intensité et de nature différentes selon les territoires

L'intensification de la crise du logement ces dernières années a focalisé l'attention sur les territoires les plus touchés par la hausse des prix de l'immobilier et la tension du marché du logement. Au risque de ne pas prêter une attention suffisante à la diversité des manifestations territoriales du mal-logement. Au risque de laisser penser également que les zones en déclin industriel ou démographique en étaient épargnées, que les villes moyennes et les petites villes en étaient davantage protégées que les plus grandes agglomérations. Au risque, enfin, d'abandonner des territoires et des populations à leurs difficultés.

L'approfondissement de la démarche engagée dans le précédent rapport permet de souligner que **le mal-logement est partout présent**. Dans la démarche proposée par la Fondation Abbé Pierre, la typologie des espaces résidentiels permettant de rendre compte de la diversité des manifestations du mal-logement, repose sur le traitement de données concernant les caractéristiques des marchés immobiliers, du parc de logement et de son occupation. Les données sur lesquelles elle se fonde sont déjà anciennes (dernière enquête Logement réalisée par l'Insee en 2006), mais permettent d'ouvrir une perspective intéressante au moment où l'action publique — qu'elle émane de l'État ou des collectivités locales — doit être plus sensible à cette diversité et mieux la prendre en compte.

⁹ Voir notamment ses ouvrages : « Atlas des nouvelles fractures sociales en France » (Autrement, 2004) et « Fractures françaises » (Bourin éditeur, 2010).

¹⁰ Entretien de Christophe Guilluy au journal *Le Monde* du 25 septembre 2012.

La typologie de l'espace résidentiel proposée ici prend en compte la taille de l'unité urbaine¹¹ et la cherté des marchés, les caractéristiques du parc immobilier (âge, type individuel ou collectif, taille des logements, statuts d'occupation) et de son occupation sociale (âge des ménages, composition familiale, répartition des CSP et niveaux de vie). Cette approche permet de construire une typologie de l'espace de la France métropolitaine en 13 catégories qui comprend, aux deux extrémités, les communes rurales (elles-mêmes différenciées selon qu'elles se situent dans le périmètre d'une aire urbaine ou non) et l'agglomération de Paris (en différenciant la ville centre de la banlieue) et, entre les deux, les villes classées selon leur taille (petites villes de moins de 20 000 habitants, villes moyennes de 20 000 à 100 000 habitants et grandes villes de plus de 100 000 habitants) et selon la cherté de leurs marchés (villes chères, à prix moyens et à prix bas).

Il devient ainsi possible de proposer une lecture des manifestations territoriales du mal-logement qui permet d'en mesurer la diversité et notamment d'observer que les situations de mal-logement ne sont pas limitées aux seuls secteurs marqués par la faiblesse de l'offre de logement accessible. Appréhendées à partir des critères d'inconfort et d'effort financier excessif¹², qui n'en donnent pourtant qu'une représentation limitée¹³, **les difficultés de logement sont présentes partout**, même si leur intensité est variable selon les territoires et si leurs manifestations diffèrent. Selon que l'on considère les critères de confort et de surpeuplement, ou d'effort financier excessif, ou un cumul de ces deux critères, on identifie des espaces résidentiels spécifiques.

Du point de vue de l'inconfort et du surpeuplement, ces situations n'apparaissent pas uniquement indexées sur la situation des marchés immobiliers. Certes, la pression du marché favorise leur développement (cas de l'agglomération parisienne et des grandes villes chères), mais elles apparaissent aussi dans les autres configurations résidentielles (notamment dans les communes rurales mais aussi dans les grandes villes à prix bas). C'est ainsi que les communes rurales isolées ou périurbaines et les villes à prix bas (notamment les grandes et les petites), qui représentent 36 % des résidences principales du pays, accueillent 46 % des logements sans confort (près de 360 000 logements). Au total, près de 3 millions de ménages (2 980 325 exactement) vivent en situation d'inconfort ou de surpeuplement.

Du point de vue de l'effort financier excessif (cf. la note de bas de page 12), ces situations ne recourent pas totalement les clivages observés à propos des mauvaises conditions de logement et les difficultés financières des ménages

¹¹ Une unité urbaine est une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants.

¹² On considère que les ménages qui ont un niveau de vie résiduel inférieur à 500 € (quel que soit leur taux d'effort pour se loger) supportent un « effort financier excessif ». 4,260 millions de ménages étaient dans cette situation en 2006. Si on y ajoute ceux qui ont un niveau de vie supérieur à ce seuil avec un taux d'effort supérieur à 35 %, 2,360 millions de ménages supplémentaires se retrouvent en situation de fragilité financière du fait du poids de la dépense logement dans leur budget.

¹³ Voir les cinq dimensions du mal-logement présentées dans la première partie du chapitre 2 de ce rapport.

ne dépendent pas seulement du niveau de prix des marchés immobiliers. Les grandes villes chères sont très marquées par un effort financier excessif des ménages (19 % sont dans cette situation), compte tenu de la diversité sociale de leur population qui expose les plus modestes à cette difficulté. Mais, de façon surprenante, l'agglomération parisienne l'est proportionnellement moins (seulement 5 % de ménages supportant un taux d'effort excessif à Paris et 11 % en banlieue parisienne alors que la moyenne nationale est de 13 %). Cela tient au mécanisme de tri social opéré par le marché qui éjecte les plus modestes et réduit la plupart des ménages soumis à cet effort dans l'agglomération parisienne. Autre surprise : dans les grandes villes à prix bas, 27 % des ménages supportent un effort financier excessif, ce qui ne s'explique pas par la tension du marché immobilier, mais par la présence dans ces villes de ménages à bas revenus. Ce sont elles qui comptent le plus fort taux de ménages soumis à un tel effort. **Ce n'est donc pas seulement là où les prix sont les plus élevés que les difficultés liées à l'effort financier sont les plus fortes.**

En croisant les résultats relatifs au confort, au surpeuplement et à l'effort financier excessif, **le nombre de ménages concernés par une de ces difficultés au moins s'élève à 6,407 millions de ménages (soit près d'un ménage sur quatre) qui regroupent près de 16,256 millions de personnes.** Le surpeuplement et l'effort financier excessif expliquent 93 % des problèmes de logement. Mais ce constat, déjà inquiétant, doit être interprété avec prudence car il ne prend en compte qu'une partie des situations de mal-logement telles que la Fondation Abbé Pierre les recense.

NOMBRE DE MÉNAGES SOUMIS À DES DIFFICULTÉS DE LOGEMENT

Effort financier seul	3 426 664
Sans confort et/ou surpeuplement seuls	2 147 625
Ménages cumulant de ces deux difficultés	832 700
Total des ménages concernés par ces difficultés	6 406 989

Source : Insee - ENL 2006 – Exploitation Fondation Abbé Pierre.

Un tel résultat souligne les limites de l'approche très binaire défendue par le précédent ministre du Logement, fondée sur la distinction entre zones tendues et zones détendues. Si les situations de mal-logement sont très présentes à Paris et dans sa banlieue ainsi que dans les grandes villes chères (environ 30 % des ménages concernés), c'est de façon inattendue dans les grandes villes à prix bas qu'elles sont le plus présentes et concernent près de quatre ménages sur dix (39 %).

L'analyse menée par la Fondation Abbé Pierre — qui croise l'approche géographique de la tension des marchés immobiliers avec les résultats de l'enquête Logement (ENL) de 2006 — apporte de l'eau à ce moulin même si l'ancienneté des données, tant de l'ENL que des prix utilisés pour la typologie, constitue pour l'instant une limite très importante. Elle présente en particulier

l'intérêt de caractériser les différents types d'espaces résidentiels. Elle montre ainsi que **le mal-logement et ses modalités prennent des formes nettement différentes d'un type d'espace à l'autre** et permet, de ce fait, de construire une meilleure approche du lien entre tension et nature des besoins en logement.

TYPES D'ESPACES RÉSIDENTIELS SELON LES SITUATIONS DE DIFFICULTÉS DE LOGEMENT (%)

	Effort financier seul	Sans confort et/ou surpeuplt. seuls	Cumul de ces deux difficultés	% des situations de mal-logement
Communes rurales appartenant à l'espace à dominante rurale (considérées à prix bas)	7 %	7 %	1 %	15 %
Communes rurales périurbaines (considérées à prix bas)	10 %	6 %	1 %	16 %
Petites villes chères (moins de 20 000 habitants)	12 %	6 %	1 %	19 %
Petites villes à prix moyens (moins de 20 000 habitants)	12 %	7 %	1 %	20 %
Petites villes à prix bas (moins de 20 000 habitants)	10 %	6 %	1 %	17 %
Villes moyennes chères (20 000 à 100 000 habitants)	15 %	7 %	4 %	16 %
Villes moyennes à prix moyens (20 000 à 100 000 habitants)	17 %	5 %	3 %	25 %
Villes moyennes à prix bas (20 000 à 100 000 habitants)	13 %	6 %	2 %	21 %
Grandes villes chères (plus de 100 000 habitants hors agglo. de Paris)	19 %	8 %	5 %	31 %
Grandes villes à prix moyens (plus de 100 000 habitants hors agglo. de Paris)	13 %	8 %	3 %	24 %
Grandes villes à prix bas (plus de 100 000 habitants hors agglo. de Paris)	27 %	6 %	7 %	39 %
Banlieue parisienne (considérée comme chère)	11 %	14 %	6 %	30 %
Paris (considérée comme chère)	5 %	22 %	5 %	32 %
Total général	13 %	8 %	3 %	24 %

Source : Insee – ENL 2006 – Exploitation Fondation Abbé Pierre.

Disparités territoriales et inégalités sociales

Si les situations de mal-logement n'épargnent finalement aucun territoire, les disparités territoriales ne sont pas supportées de la même manière par tous. La personne au Smic, le fonctionnaire, le chômeur indemnisé qui vit en Ile-de-France ou dans une grande métropole régionale, perçoit les mêmes rétributions ou indemnités que son homologue qui vit dans un autre territoire où la tension sur le marché immobilier et les coûts d'accès au logement sont moindres. L'impact sur son pouvoir d'achat des spécificités territoriales peut ainsi créer des écarts de niveau de vie très importants d'un point à l'autre du pays.

Disparités territoriales, diversité du mal-logement

L'approche territoriale du mal-logement : un défi pour les politiques du logement

Vivre avec 2 720 euros pour un couple sans enfant (niveau de vie médian) n'est évidemment pas équivalent à Paris ou à Aurillac, dans le Cantal. De même, ces 2 720 euros ne représentent pas le même train de vie si le couple dispose d'un logement dont il a achevé de rembourser les échéances ou s'il doit payer un loyer dans le parc privé. Le même constat peut évidemment être fait pour des personnes vivant sous le seuil de pauvreté dans des situations géographiques différentes. Finalement, **quand les inégalités sociales et les inégalités territoriales se télescopent, la situation devient particulièrement inquiétante.**

L'analyse de la répartition des ménages les plus modestes (premier quintile des niveaux de vie) selon les statuts d'occupation, comparativement à celle des ménages des catégories intermédiaires (quintiles 2 et 3) ou plus aisées (quintiles 4 et 5), fait ressortir que les ménages les plus modestes bénéficient moins souvent que les autres des avantages qu'apporte la propriété d'un logement quand ne pèsent plus les charges de remboursement d'emprunt (27,7 % contre 36,5 % et 43,6 %). S'ils occupent dans des proportions plus importantes un logement locatif social (mais c'est là sa fonction), ils recourent aussi dans des proportions plus élevées au parc locatif privé et supportent ainsi des niveaux de loyer importants, compte tenu des augmentations de loyers enregistrées au cours de la dernière décennie et parfois des conditions d'habitat dégradées. Ce sont également eux que l'on retrouve dans les proportions les plus importantes dans les statuts d'occupation atypiques et précaires (confère la colonne « autres statuts » dans le tableau suivant). Bref, **les ménages les plus modestes sont ceux qui sont les moins protégés par le statut de propriétaire sans charge de remboursement, et les plus exposés aux dérives du secteur locatif privé.**

RÉPARTITION DES MÉNAGES PAR STATUT D'OCCUPATION EN FONCTION DES NIVEAUX DE VIE

Quintiles de niveau de vie	Propriétaire non accédant	Propriétaire accédant	Locataire HLM	Locataire privé	Autres statuts	Total
Premier quintile	27,7 %	6,5 %	28,5 %	27,1 %	10,2 %	100 %
Quintiles 2 et 3	36,5 %	17,4 %	20,2 %	21,1 %	4,9 %	100 %
Quintiles 4 et 5	43,6 %	28,1 %	8,2 %	16,3 %	4,0 %	100 %

Source : Insee - ENL 2006 - exploitation Fondation Abbé Pierre.

Leur situation apparaît d'autant plus préoccupante que **les ménages les plus modestes** (ceux du premier quintile des niveaux de vie) **habitent plus souvent dans les territoires les plus chers du point de vue immobilier que ceux qui appartiennent à des catégories moins modestes** (quintiles 2 et 3). Un sur quatre vit dans une grande ville chère¹⁴ et 44 % d'entre eux dans les secteurs géographiques où le coût du logement est le plus élevé. Ces localisations, qui leur offrent des perspectives d'accès à l'emploi — même s'il est faiblement

¹⁴ Suivant la définition donnée précédemment.

rémunéré et précaire — et aux services, sont pourtant pénalisantes. Les prix élevés de l'immobilier, auxquels ils sont particulièrement exposés, contribuent mécaniquement à la dégradation d'une situation économique déjà fragile et à la diminution de leur reste-à-vivre. Seuls les ménages les plus riches (quintiles 4 et 5) se retrouvent plus souvent dans des zones chères que les plus modestes (sauf dans les grandes villes chères) mais ils ont les moyens d'y vivre dans de bonnes conditions.

RÉPARTITION DES MÉNAGES ENTRE LES ZONES CHÈRES EN FONCTION DES NIVEAUX DE VIE			
	Quintile 1	Quintiles 2 et 3	Quintiles 4 et 5
Petites villes chères	4 %	5 %	6 %
Villes moyennes chères	2 %	3 %	3 %
Grandes villes chères	25 %	21 %	22 %
Banlieue parisienne	8 %	9 %	16 %
Paris	5 %	3 %	6 %
Total zones chères	44 %	41 %	53 %

Source : Insee - ENL 2006 - exploitation Fondation Abbé Pierre.

Quand on examine les statuts d'occupation des ménages les plus modestes, on note que **52 % des locataires très modestes du parc privé le sont dans les zones les plus chères**, là où les loyers ont le plus augmenté dans la période récente et sont les plus élevés. Ce qui traduit à l'évidence la faible liberté de choix qui est la leur quand ils cherchent à se loger. Sachant que si le parc Hlm en accueille une part importante, elle reste proportionnellement inférieure dans ces secteurs (49 %).

PROPORTION DES MÉNAGES LES PLUS MODESTES (QUINTILE 1) PAR STATUT D'OCCUPATION DANS LES ZONES CHÈRES

	Propriétaire non accédant	Propriétaire accédant	Locataire Hlm	Locataire privé	Autres statuts	Total
Petites villes chères			3 %	3 %		4 %
Villes moyennes chères			2 %	3 %		2 %
Grandes villes chères			28 %	35 %		25 %
Banlieue parisienne			13 %	6 %		8 %
Paris			3 %	5 %		5 %
Total zones chères	28 %	31 %	49 %	52 %	55 %	44 %

Source : Insee - ENL 2006 - exploitation Fondation Abbé Pierre.

Lecture : 52 % des ménages du premier quintile locataires du parc privé le sont dans des territoires marqués par un coût élevé des loyers.

Cette exposition des ménages les plus modestes au marché immobilier n'est compensée ni par des niveaux de salaires plus élevés (sauf dans des proportions limitées pour la région parisienne) ni par des barèmes d'aides prenant suffisamment en compte les disparités territoriales. Il y a là un sujet de préoccupation majeur qui devrait conduire à une réflexion sur l'adaptation territoriale des aides.

Dynamiques territoriales et mal-logement

Ce qui est aussi nouveau dans la période actuelle, celle qui s'ouvre avec l'amplification de la crise économique de 2008-2009, tient au fait que ses effets se conjuguent avec ceux de la crise du logement pour provoquer une profonde restructuration du territoire, à l'échelle des régions, des villes ou des banlieues. **Certains espaces subissent durement les conséquences de la dégradation du contexte économique et rien ne semble pouvoir arrêter le mouvement de décrochage qui les affecte**, qu'il s'agisse des anciennes villes industrielles ou à une autre échelle des grands quartiers d'habitat social de nos villes. **D'autres connaissent de profondes mutations sous l'effet de la mobilité résidentielle**, qui conduit les ménages modestes à s'éloigner des villes pour accéder à la propriété dans leurs périphéries. Une onde qui gagne parfois les espaces ruraux plus éloignés, où ces mêmes ménages et d'autres plus fragiles provoquent un changement social important. Trois situations territoriales typées illustrent le propos.

L'aggravation des inégalités dans les zones urbaines sensibles

Les quartiers d'habitat social, construits pour l'essentiel au cours des trente années de croissance de l'après-guerre, connaissent depuis plusieurs décennies déjà une lente dérive qui provoque, dans la période récente, un décrochage de plus en plus marqué par rapport à leur environnement. Le dernier rapport de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (Onzus) souligne la forte aggravation des inégalités qui les frappe. Tous les indicateurs en témoignent.

Si le taux de chômage reste relativement stable depuis 2009 en milieu urbain en moyenne nationale, il explose depuis trois ans dans les quartiers les plus pauvres : le différentiel progresse pour atteindre 13,3 % en 2011, alors qu'il était voisin de 9 % entre 2005 et 2009. Le taux de chômage grimpe ainsi à 22,7 % en 2011, « *près de deux fois et demi supérieur à celui qu'on rencontre dans les agglomérations accueillant les quartiers* » selon les auteurs du rapport.

Toutes les tendances concernant le chômage au niveau national sont exacerbées dans les ZUS. Les femmes y sont nettement plus défavorisées que les hommes puisque « *moins d'une femme sur deux, âgée de 25 à 64 ans, est ainsi en emploi* ». Leur taux d'emploi a chuté de sept points depuis 2009, tandis qu'il demeure stable dans l'environnement ; et l'écart entre les genres y est deux fois plus marqué qu'ailleurs.

La situation des jeunes actifs est également préoccupante. Leur taux de chômage est très supérieur à celui des jeunes hors ZUS et il a continué à augmenter dans la période récente passant de 35 % à 38 % entre 2006 et 2011. Mais le point le plus inquiétant tient au fait que, faute de perspectives,

certaines renoncent à chercher du travail ou à s'inscrire à Pôle Emploi. Ainsi, la part des jeunes résidant dans les quartiers sensibles, qui ne sont ni en situation d'emploi, ni au chômage, ni en formation, est supérieure à 10 %. Au total, près d'un jeune sur deux est donc rejeté hors de l'emploi.

Le rapport souligne également que « *le rythme d'augmentation (du chômage) des seniors ne cesse d'évoluer depuis 2008* » dans les quartiers sensibles et que « *l'écart n'a jamais été aussi important avec les unités urbaines englobantes* » (il est de 12,1 points en 2011). La dégradation de la situation de l'emploi affecte aussi la tranche d'âge inférieure des 50-64 ans. La part des actifs en emploi dans cette catégorie n'a en effet cessé de diminuer (-2 points) depuis 2006 alors qu'elle progresse ailleurs sous l'effet de la réforme des retraites qui a poussé ces actifs à rester plus longtemps au travail.

Cette progression du chômage contribue au décrochage des revenus des ménages des zones sensibles sachant que depuis 2007, « *l'écart s'est constamment creusé* ». La situation s'aggrave aussi parce que les nouveaux emménagés ont des revenus inférieurs à ceux des personnes en place. Le différentiel est surtout important pour les locataires Hlm des Zus dont le revenu médian par unité de consommation est inférieur de 26 % à ceux des locataires en place¹⁵. S'il y a là un effet structurel lié à l'âge des nouveaux entrants, il y a aussi un effet quartier comme le notent les auteurs du rapport de l'Onzus.

On mesure ainsi combien, depuis 2008, les effets de la crise économique se sont ajoutés, pour les amplifier, à ceux de la ségrégation spatiale qui s'enracine depuis une trentaine d'années.

Les candidats modestes à l'accession à la propriété contraints de s'éloigner de la ville

Le développement de l'accession à la propriété s'est accompagné, au cours des deux dernières décennies, d'un important mouvement de péri-urbanisation et ce sont essentiellement les ménages les plus modestes qui ont trouvé ainsi les moyens de devenir propriétaires. Le rapport 2011 sur l'État du mal-logement a consacré un chapitre à l'accession à la propriété et a traité cette question de la fragilité des propriétaires contraints de s'éloigner de la ville. En 2007, un tiers des 255 000 ménages ayant acquis un logement neuf avaient des ressources comparables à celles des postulants au logement social (inférieures au plafond PLUS). Mais la majeure partie de ces ménages — 54 000 sur 85 000, soit près de 2 sur 3 — a accédé à la propriété en zone C (rurale ou semi-urbaine), là où les prix sont les plus faibles, contribuant ainsi à l'étalement urbain dont les effets environnementaux, économiques et sociaux n'ont pas été véritablement maîtrisés.

¹⁵ Il est de 18 % dans la partie hors Zus des unités urbaines comprenant une Zus.

Pour bon nombre d'accédants modestes à la propriété, le rêve se transforme parfois en illusion quand il ne devient pas cauchemar. **Les ménages**, qui ont quitté les grands ensembles et leur environnement ou qui ont été rejetés des centres-villes pour des raisons économiques, **se sont endettés parfois lourdement** pour réaliser leur rêve **sans prendre toujours en compte les coûts liés au fonctionnement de la maison** (notamment le coût de chauffage) **ou aux déplacements**, que ce soit pour accompagner les enfants ou pour se rendre au travail. Le moindre incident, une période de chômage, une variation inattendue dans un budget limité... peut entraîner d'importantes difficultés. Et ce qui se présentait comme une promotion devient une impasse dont il s'avère difficile de sortir.

La production de maisons individuelles destinées aux familles, à l'initiative de promoteurs privés dans des contextes réglementaires pas trop contraignants — souvent exclusive de toute autre forme de construction (notamment de logements sociaux) —, a constitué le vecteur du développement de l'accession à la propriété de ménages modestes dans les secteurs périurbains de plus en plus éloignés. Ce type d'habitat, dédié avant tout à des familles avec enfants, ne permet pas de répondre à la demande émergente, qu'elle tienne au desserrement des ménages — jeunes en recherche de décohabitation, séparations familiales... — ou à l'augmentation du nombre de ménages constitué d'une seule personne. Faute d'une offre locative privée ou publique, la réponse à ces demandes ne peut se faire qu'au prix d'un retour vers des secteurs urbains où l'offre est plus diversifiée.

LE PAYS D'AIX - UN PARC DE GRANDS LOGEMENTS EN PROPRIÉTÉ INADAPTÉ AUX NOUVEAUX ET FUTURS BESOINS

Le PLH de la Communauté du pays d'Aix-en-Provence souligne les déséquilibres d'un développement du marché qui s'est essentiellement réalisé à partir des besoins de familles (grands logements) et de la réponse à un mode de vie (le logement individuel). Le parc est peu diversifié : il tire les prix vers le haut et ne permet déjà plus de répondre à la demande locative.

Les observations les plus récentes montrent que de plus en plus de ménages quittent le Pays d'Aix : soit pour retourner vers Marseille, où ils travaillent, et bénéficier d'un logement à un coût parfois plus accessible, tout en diminuant des allers-retours quotidiens devenus éprouvants (une heure en période de pointe). Soit pour se retirer encore plus loin dans l'arrière-pays provençal, jusque vers les Alpes de Haute-Provence, afin de bénéficier de coûts de logement plus adaptés à leurs revenus. En outre, la réflexion prospective montre que la taille des ménages ne cesse de baisser. *« La quasi-totalité des communes du pays d'Aix (hors Aix-en-Provence et Vitrolles) présente un parc de logements essentiellement composé de maisons individuelles occupées par leurs propriétaires. Cette forte proportion de grands logements, notamment en individuel, tire les prix vers le haut et cette structure du parc apparaît de moins en moins adaptée pour répondre aux besoins des ménages dont la taille moyenne n'a cessé de baisser. La production récente de logements a amplifié ce déséquilibre. »*

Le remodelage de l'espace rural sous l'effet de l'arrivée de nouvelles populations

Quand on évoque la crise contemporaine du logement et ses caractéristiques, le monde rural n'est généralement pas convoqué. Pourtant, l'offre de logement y est parfois inadaptée, la vacance s'y développe, affectant d'abord les logements dégradés et dépourvus de confort. Les coûts de l'immobilier sont certes plutôt faibles hors des secteurs à vocation touristique, mais le parc locatif est limité et certaines catégories sociales — notamment les jeunes — trouvent difficilement à se loger. L'espace rural ne souffre pas pour autant d'atonie. Il est au contraire engagé dans un mouvement de recomposition sous l'effet conjugué du vieillissement d'une partie de la population et de mouvements migratoires spécifiques selon les zones géographiques.

Les zones rurales sont d'abord confrontées à l'évolution de la situation des populations résidentes : agriculteurs et artisans, exposés au vieillissement comme à la précarisation de leurs ressources, jeunes qui ne peuvent bien souvent décohabiter, faute de logements adaptés à leurs besoins dans les bourgs ruraux. Plus globalement, **les zones rurales sont confrontées à la situation de propriétaires occupants impécunieux vivant dans un habitat inconfortable, voire insalubre** parfois, à l'absence d'une offre locative abordable et adaptée aux modes de vie des ménages jeunes. Les zones rurales sont également exposées aux problèmes que pose l'accueil des personnes démunies ayant quitté les villes pour se « réfugier » à la campagne.

Le parc vétuste et inconfortable des campagnes devient en effet une solution de repli pour nombre de ménages des villes dont les revenus ne suffisent plus pour accéder à un logement. Ces néo-ruraux, aux caractéristiques spécifiques, peuvent se révéler être des ménages que la vie dans les quartiers de relégation — et leurs ressources issues pour l'essentiel de prestations sociales — ont conduit à se retirer à la campagne (200 000 à 300 000 personnes auraient été dans cette situation à la fin des années 1990¹⁶). Il peut s'agir également de ménages ayant des ressources un peu moins modestes, voire moyennes, qui choisissent de s'éloigner de la proche banlieue pour loger leur famille ou fuir un voisinage qu'ils ne veulent subir et se retrouvent dans des espaces marqués par leur tradition rurale.

Le Conseil économique et social de Midi-Pyrénées a mis l'accent, à l'occasion d'une étude sur le logement en milieu rural, sur ce mouvement de « reconquête » du parc de logements vétustes et vacants des communes rurales de la région. Un mouvement de grande ampleur, puisqu'en moins d'une dizaine d'années ce sont 100 000 logements qui ont été remis sur le marché sous la pression de la demande issue de l'agglomération toulousaine¹⁷.

¹⁶ Didier Vanoni, Elisabeth Auclair, « Le logement et l'insertion en milieu rural des exclus de la ville », Recherche sociale n°145, 1998.

¹⁷ « L'habitat locatif en milieu rural : un levier pour le développement durable des territoires ? », CESR Midi-Pyrénées, rapporteur B. Brunet, 2002.

Enfin, **les migrations résidentielles contribuent au remodelage d'un espace rural qui apparaît désormais autant comme un territoire de repli que comme l'héritier d'un mode de vie spécifique.** De petits bourgs se trouvent ainsi confrontés à une mutation relativement invisible mais radicale. C'est ainsi que dans les Cévennes¹⁸ — mais d'autres régions connaissent le même phénomène — certains villages ont vu, en peu de temps, s'installer de nouvelles populations : les vacanciers dotés de ressources importantes qui achètent de vieilles fermes pour les transformer en résidences secondaires, les jeunes en mal d'un mode de vie alternatif mais aussi des populations qui vivent de l'aide sociale et trouvent à se loger dans des bâtisses grossièrement retapées et transformées en appartement par les propriétaires locaux, et enfin des salariés modestes qui fuient les grandes agglomérations de la région, viennent chercher la tranquillité et des prix encore abordables, et qui, faute d'emplois sur place, font soir et matin de longs trajets. Cette dernière catégorie se retrouve généralement dans des lotissements banals à l'écart des vieux villages. Ce bouleversement sociologique, qui crée de nouvelles formes de coexistence, élargit aussi considérablement les problématiques du mal-logement dans ce type d'espace. À l'inconfort et l'insalubrité qui caractérisent généralement l'habitat rural s'ajoute désormais une diversité de manifestations : sans-abrisme, concurrence dans l'accès à l'offre la moins chère, précarité de l'occupation tant pour les ménages vivant de l'aide sociale que pour ceux qui disposent de ressources plus stables et plus élevées mais doivent faire face à la charge de l'accession à la propriété (même si le logement est modeste) et à des frais de transport qui progressent régulièrement.

¹⁸ Sumène, à maux couverts, *Le Monde* du 25 septembre 2012.

LES FIGURES TERRITORIALES DU MAL-LOGEMENT DANS UNE FRANCE À PLUSIEURS VISAGES

Le remodelage des espaces résidentiels s'inscrit dans un mouvement plus large de restructuration des territoires à l'échelle nationale. **Les villes, agglomérations, bassins d'emploi et régions ne connaissent pas les mêmes évolutions et — avec la crise économique et financière de 2008-2009 — les disparités entre territoires s'aggravent, donnant ainsi naissance à de nouvelles formes d'inégalités.**

Les travaux conduits notamment par Laurent Davezies¹⁹, ont fait apparaître une France à plusieurs visages et permis de souligner que la région parisienne et les grandes métropoles régionales, qui concentrent des activités de pointe et génèrent des emplois qualifiés, ont plutôt bien résisté à la crise, de même que les territoires où l'emploi public est très présent et ceux qui dépendent du tourisme. En revanche, les bassins d'emplois industriels, déjà en difficulté, ont beaucoup souffert, ainsi que ceux qui vivent d'abord des transferts sociaux ou des pensions de retraités. **Inégaux face à la crise, les territoires résistent plus ou moins selon le modèle d'organisation économique qu'ils ont adopté ou dont ils ont hérité.** Ceux qui reposent sur une base productive (fondée sur des revenus provenant en grande partie de l'exportation de biens et de services vers d'autres territoires) ont été plus durement touchés que ceux qui reposent sur une base résidentielle (dominée par la consommation, le tourisme et les pensions des retraités) ou sur une base métropolitaine caractérisée par une grande mixité de ressources et incluant des activités à haute valeur ajoutée.

L'analyse de ces distinctions territoriales souligne que la prospérité locale ne dépend pas, ou plus seulement, de la base productive du secteur considéré. Dans ses divers travaux²⁰, Laurent Davezies a mis l'accent sur le poids des revenus autres que productifs dans l'économie locale : les prestations sociales, l'emploi public, mais aussi les ressources dites « résidentielles » qui recouvrent notamment les dépenses des touristes et des retraités,

¹⁹ L'espace national recouvre en fait cinq catégories de territoires : les territoires à dominante productive, les territoires à dominante publique, les territoires à base sociale, les territoires à base résidentielle, les grandes villes et les métropoles. Ce sont les agencements des différentes sources de revenus que génèrent ces diverses économies territoriales (flux liés à la production, à la consommation, à la redistribution publique), qui permettent de définir ces cinq types de territoires dans lesquels les perspectives de développement, les spécificités sociales et le rapport au logement sont différents. Catégorisation proposée par Philippe Estèbe sur la base des travaux de Laurent Davezies (« la crise et nos territoires : premiers impacts », Rapport pour l'ACDF, la CDC et l'Institut CDC pour la recherche) dans « la France et ses territoires », *Alternatives Économiques*, Hors série poche n°50, juin 2011.

²⁰ Notamment dans « La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses », La République des Idées, Le Seuil, 2008.

mettant ainsi en lumière une « *circulation invisible des richesses* ». De même, les salaires des employés de la fonction publique ont, dans certaines zones, permis d'amortir les effets de la crise.

Par ailleurs, la solidarité entre territoires ne passe pas seulement par des mécanismes de redistribution publique. Elle passe aussi par les déplacements des individus « *en fonction des moments du cycle de vie et assez indépendamment de leur appartenance régionale*²¹ » pour étudier, travailler, prendre sa retraite ou se rapprocher d'un soutien familial. Chaque année, 10 % des Français déménagent et un actif sur deux change de résidence au moment de son départ en retraite. La mobilité des individus et des ménages est donc une donnée économique fondamentale, qui participe activement à la circulation de la richesse, mais aussi à la recomposition des territoires. Cette mobilité est toutefois inégale suivant les catégories sociales, les plus modestes étant particulièrement pénalisées par le coût du logement dans les territoires dynamiques qui pourraient leur fournir un emploi mais sont inaccessibles. Ils n'ont souvent d'autre solution que de se déplacer vers des territoires à peine moins déprimés que ceux dont ils sont issus. D'une façon générale, la mobilité, qui pourrait permettre de dissocier l'avenir des populations de celui des territoires, est hypothéquée par les statuts d'occupation du logement qui — notamment quand il s'agit de la propriété — constituent des facteurs d'immobilité.

Si les inégalités territoriales ont toujours existé, la crise les a fait exploser. Les données globales sur l'emploi ou le chômage (entre 2007 et 2009, la France a perdu 380 000 emplois — à 92 % des emplois masculins — et le chômage s'est accru d'un million de personnes) dissimulent d'énormes disparités entre territoires. **Des disparités qui pourraient bien s'accroître encore à l'avenir, si les dépenses sociales et publiques (sous l'effet de la crise de la dette des États) ne jouent plus leur rôle d'amortisseur et ne permettent plus la solidarité et l'équilibre entre les territoires.**

L'Insee vient ainsi de dresser une carte de l'attractivité économique des territoires²² définie comme leur capacité à attirer des ressources de l'extérieur. Cette attractivité peut être soit productive (avec l'arrivée d'emplois du secteur privé hautement qualifiés) soit résidentielle (les arrivées de retraités, de touristes et de « navetteurs » résidant dans une zone et travaillant dans une autre générant revenus et emplois locaux). Il en ressort l'image d'une fracture territoriale qui s'approfondit entre les territoires dynamiques d'un côté, et ceux qui s'enfoncent dans le chômage et où monte le vote populiste, de l'autre. Laurent Davezies y voit les prémices d'une « *crise qui vient*²³ ».

Ces réflexions sur la restructuration de l'espace national peuvent être mobilisées pour proposer une lecture du mal-logement concernant d'un

²¹ Laurent Davezies, op. cit.

²² « L'attractivité économique des territoires », Insee Première, n°1416, octobre 2012.

²³ « La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale », La République des Idées, Le Seuil, 2012.

côté les territoires dynamiques, qu'ils le soient du fait de leur attractivité économique ou résidentielle, et d'un autre côté, les territoires en déclin industriel ou démographique. **Comme il y a le mal-logement des pauvres et des précaires — le logement étant pour eux facteur d'exclusion — et celui des couches populaires et des classes moyennes fragilisées par la progression incontrôlée du coût du logement²⁴, il y a le mal-logement des territoires attractifs et celui des territoires en déclin.** Ces deux approches, l'une sociale, l'autre spatiale, se répondent et se complètent. C'est ainsi que la dégradation de la situation des catégories intermédiaires est surtout manifeste dans les territoires dynamiques et qu'ils sont le siège des manifestations d'exclusion du logement les plus violentes. Mais le mal-logement est partout présent et prend des formes spécifiques tant dans les territoires en déprise industrielle que dans les zones rurales.

Territoires attractifs, marchés immobiliers tendus et mal-logement

Les territoires porteurs d'une dynamique économique favorable, attractifs en terme d'emplois qualifiés — ou parce qu'ils disposent de qualités naturelles (littoral, massifs montagneux) —, sont confrontés à d'énormes tensions immobilières et soumettent les personnes les plus modestes qui y vivent à des difficultés de logement parfois insurmontables. De telles situations se retrouvent évidemment en région parisienne et dans les grandes métropoles régionales, mais aussi dans les zones frontalières et touristiques. Le dynamisme dont font preuve ces territoires est évidemment positif, mais il est source d'énormes difficultés pour les ménages modestes et, *a fortiori*, pour les personnes en situation de fragilité, s'il ne s'accompagne pas d'une intervention publique résolue en matière de logement permettant de répondre à la diversité des besoins sociaux.

Métropoles aux marchés immobiliers tendus : modèle-type de la crise du logement

Les principales métropoles françaises proposent aujourd'hui les zones d'emploi les plus dynamiques et leur moteur de développement repose sur une double base, productive et publique, dans la mesure où elles accueillent notamment les emplois productifs qualifiés, mais également ceux de la fonction publique. Ces territoires, autour des plus grandes villes de France (Paris, Lyon, Rennes, Nantes, Toulouse, Montpellier, Lille...), sont ceux qui ont également connu les plus fortes croissances démographiques ces 10 ou 20 dernières années, en accueillant de nombreux ménages venus de l'extérieur — notamment des jeunes ménages diplômés — dans les grandes villes qui proposent une offre universitaire d'excellence et une offre d'emplois de haut niveau technologique.

²⁴ Voir la 2^e partie du premier chapitre du rapport 2012 sur l'État du mal-logement, page 27 et suivantes.

La tension créée sur les marchés immobiliers par ce solde migratoire positif a alimenté le dynamisme immobilier et le renchérissement du coût du logement. Il en résulte un double processus. L'un est celui de la péri-urbanisation, le marché local du logement s'élargissant aux communes périphériques — semi-rurales et rurales — qui ont connu des croissances souvent spectaculaires²⁵. L'autre, induit par la tension des marchés immobiliers, conduit à une spécialisation du peuplement des grandes villes, qui proposent historiquement une typologie de logements particulière, avec une proportion importante de locatif privé et social. Se maintiennent ainsi dans ces villes des populations modestes et précaires qui n'ont d'autre choix que le logement social ou le parc privé de faible qualité bien souvent et/ou très cher, pendant que le parc privé de qualité n'est plus accessible qu'aux ménages disposant de revenus supérieurs.

Les formes de mal-logement dans ces grandes villes sont connues : les difficultés d'accès au logement se traduisent par une pression forte sur le logement social et des délais d'attente toujours plus longs ; l'augmentation du nombre de personnes sans logement propre (sans-abri, personnes hébergées en institution ou chez des tiers, phénomènes de squat...) pèse sur le secteur de l'hébergement et du logement temporaire dont les capacités d'accueil, même en progression, restent notoirement insuffisantes pour répondre à l'ensemble des besoins ; une partie du parc locatif privé fait office de parc social de fait, mais propose des conditions de vie médiocres, voire indignes.

LA SITUATION TENDUE DE L'ÎLE-DE-FRANCE SUR LE FRONT DU MAL-LOGEMENT

Le cas de la région Ile-de-France est le plus emblématique. Le poids de la « région capitale » fait qu'on retrouve sur ce territoire l'ensemble des difficultés de logement et des formes de mal-logement recensées par la Fondation Abbé Pierre. Mais globalement, ces difficultés peuvent être ramenées au double phénomène de rareté et de cherté de l'offre, avec des conséquences en chaîne sur les conditions de logement des ménages franciliens :

- Un blocage croissant des mobilités résidentielles sur l'ensemble du territoire. Les durées d'installation dans le parc social ne cessent ainsi d'augmenter, année après année, jusqu'à se rapprocher de celles traditionnellement longues enregistrées chez les propriétaires (respectivement 13,1 ans et 16,4 en 2006). Le taux de mobilité dans le parc Hlm ne cesse d'ailleurs de diminuer, passant de 9,2 % en 2000 à 6,2 % en 2009, soit une perte sèche de 30 000 attributions annuelles, qui n'est pas compensée par les 135 000 logements sociaux supplémentaires produits annuellement sur la période 2000/2009.
- Ces difficultés d'accès à un parc bon marché conduisent de nombreux ménages — notamment les plus fragiles — à de douloureux arbitrages. Près d'un ménage francilien sur cinq vit ainsi une situation de surpeuplement ; ce chiffre s'élève même à plus de 1 sur 3 lorsque l'on considère les seuls locataires du parc privé. Plus de 260 000 logements

²⁵ Les effets de cette croissance périphérique soutenue par l'accession à la propriété de ménages modestes, sont évoqués dans la première partie de ce chapitre.

locatifs privés sont encore en mauvais état ou sans confort, accueillant les ménages les plus fragiles (bas revenus, familles monoparentales, étrangers) qui ne trouvent pas à se loger dans le parc social classique. Parallèlement émerge la problématique des copropriétés dégradées²⁶, qui touche un parc plus récent que celui alimentant l'habitat indigne.

Dans ces conditions, c'est sans surprise que l'Ile-de-France concentre les 2/3 des recours Dalo enregistrés en France, avec 162 287 dossiers en 4 ans²⁷, alors qu'elle ne représente par ailleurs qu'1/5 de la population nationale. Les difficultés d'accès obligent les ménages à user de ce recours ultime... qui n'est pas pour autant gage de relogement : seuls 36 % des ménages reconnus prioritaires et urgents ont effectivement été relogés²⁸.

Au sein même des agglomérations attractives, la structure du parc immobilier — souvent héritée de l'histoire industrielle des territoires — alimente et conforte des phénomènes de ségrégation territoriale. C'est ainsi que le développement industriel de l'est parisien s'est accompagné d'une forte concentration de l'habitat social et d'un déséquilibre est-ouest en la matière, pendant que les grands quartiers concernés par la Politique de la ville et aujourd'hui en rénovation urbaine se trouvent également dans le nord parisien, à proximité des grandes implantations d'usines mécaniques.

Ces déséquilibres dans la répartition de l'habitat social sont difficiles à réduire au sein des agglomérations dynamiques dans lesquelles ils représentent une des manifestations de la division sociale de l'espace qui s'est progressivement instaurée. Quand s'y ajoute le départ vers les périphéries des candidats à l'accession à la propriété, tous les ingrédients conduisant à un renforcement de la ségrégation spatiale sont réunis.

LE GRAND LYON : UNE ILLUSTRATION DES DÉSÉQUILIBRES TERRITORIAUX

Le Grand Lyon représente une métropole dans laquelle la répartition territoriale des habitants selon leur statut d'occupation est particulièrement marquée :

- les propriétaires occupants sont principalement présents à la périphérie de l'agglomération, ainsi qu'à l'ouest ;
- les locataires du secteur privé sont majoritaires dans les quartiers centraux de Lyon (le centre de l'agglomération concentre 70 % du parc privé de l'agglomération) ;
- les quartiers d'habitat social sont concentrés dans les premières couronnes est et sud, malgré l'effort important de rénovation urbaine et une augmentation sans précédent de la production de logement social (elle a été multipliée par 3 au cours des 10 dernières années, et celle des PLA-I par 4).

Corollaire à la tension et à l'augmentation des prix sur le marché du Grand Lyon, l'aire de marché de l'agglomération lyonnaise s'étend sur un territoire toujours plus large. En son sein,

²⁶ En 2006, 1 100 copropriétés franciliennes étaient dans un dispositif de requalification (OPAH copro ou plan de sauvegarde). Cf. IAU, « La lutte contre l'habitat indigne et dégradé en Ile-de-France », in Note rapide, n°576, octobre 2011.

²⁷ Auxquels il convient d'ajouter 23 492 recours au titre de l'hébergement.

²⁸ 16 851 relogements effectués sur 47 112 dossiers prioritaires et urgents.

chacune de ses fractions est différemment attractive, et la population se distribue en fonction de son statut économique et de ses revenus : le centre reste le pôle le plus dynamique pour tous, l'espace périurbain est attractif pour les ouvriers et professions intermédiaires et l'ouest de la première couronne pour les cadres et les professions intermédiaires.

Les mouvements résidentiels renforcent ainsi les phénomènes ségrégatifs et accentuent la spécialisation de plus en plus forte des parcs de logement. L'accession à la propriété, notamment pour les primo-accédants aux moyens financiers limités, se fait le plus souvent dans le parc existant et hors du Grand Lyon. Ces ménages tentent ainsi d'éviter le renchérissement des coûts locatifs, pour ceux qui le peuvent : en effet, 46 % des ménages dont les ressources se situent à moins de 40 % des plafonds Hlm sont locataires du parc privé. Or, celui-ci a perdu sa vocation sociale : seulement 6 % du parc privé a un loyer de niveau Hlm, contre 50 % en 1990. Les accédants les plus modestes, qui ne choisissent pas de s'installer dans la périphérie, se replient quant à eux sur des copropriétés déjà fragiles ou dégradées.

Un même processus se retrouve dans d'autres grandes agglomérations riches et dynamiques, porteuses d'activité, qui voient leur développement s'accompagner des manifestations les plus connues de la crise du logement (faiblesse de la mobilité dans le logement social, surpeuplement, augmentation de la demande de logement social) et d'un départ vers la périphérie de plus en plus lointaine des catégories modestes (mais encore solvables) de la population, les marchés du logement de la ville-centre et de sa première couronne étant devenus inaccessibles.

L'AGGLOMÉRATION NANTAISE, UN DYNAMISME ÉCONOMIQUE ET DÉMOGRAPHIQUE QUI CRÉE DE NOMBREUX BESOINS NON SATISFAITS

En moins de 20 ans, la population de l'agglomération nantaise a augmenté de 15 %, passant de 505 000 habitants en 1990 à 580 000 en 2006. 80 % des nouveaux habitants sont issus d'autres départements français. La ville-centre fait figure de pôle de croissance pour toute l'agglomération : grâce à un effort de construction (50 % de la production neuve à l'échelle de l'agglomération lors du dernier PLH), un taux de croissance de l'emploi soutenu (+ 1,7 % par an) et un parc locatif important, elle capte les deux tiers des nouveaux arrivants.

Le diagnostic du PLH 2010-2016 note cependant la déconnexion croissante entre les prix de l'immobilier et les revenus des ménages. Depuis 10 ans, les prix de l'immobilier ont progressé trois fois plus rapidement que les revenus des ménages de l'agglomération, ce qui contribue à accroître les difficultés financières des plus modestes d'entre eux. Le parc de Nantes Métropole présente un taux de vacance faible (4,2 % en 2006), inférieur à la moyenne nationale (6,3 %), révélateur de ce fait de la pression existante sur les marchés de l'habitat et notamment sur le secteur locatif dont la fonction d'accueil est fortement sollicitée dans une agglomération attractive. Cette tension conduit les ménages les plus modestes à se reporter sur le logement social. Depuis 2008, le volume de la demande locative sociale ne cesse de progresser. Parmi ces demandeurs, 50 % n'ont pas de logement propre et sont hébergés (en institution ou chez des tiers), ce qui représente un pourcentage bien supérieur à la moyenne des villes comparables. Dans le même temps, les accédants les plus modestes sont repoussés au-delà de l'agglomération, suivant en cela un schéma bien établi.

Des secteurs résidentiels, touristiques ou frontaliers qui excluent les ménages les plus modestes

Ce modèle de développement des grandes agglomérations, par la péri-urbanisation d'une part, par la spécialisation du peuplement des villes-centres d'autre part, tend à se généraliser. Ce modèle, dont les caractéristiques sont plus ou moins marquées selon les lieux, ne tient pas seulement à l'attractivité productive du territoire, mais dépend aussi de ses caractéristiques intrinsèques — le littoral, la frontière... — qui produisent des particularités sur le marché local de l'immobilier, donnant naissance à des figures singulières du mal-logement.

Ainsi **les zones littorales, par leur attractivité, créent des phénomènes spécifiques de concurrence sur le marché du logement**, entre les résidences secondaires et le marché des résidences principales, qui pénalisent les ménages les plus modestes en raréfiant et renchérissant l'offre disponible, pendant que la production neuve — principalement orientée vers la demande de catégories aisées — leur devient tout à fait inaccessible.

UN TERRITOIRE DONT LE DÉVELOPPEMENT RELÈVE AVANT TOUT DE SON ATTRACTIVITÉ : L'AGGLOMÉRATION CÔTE BASQUE ADOUR (BAYONNE, BIARRITZ...) ET SES ENVIRONS

L'attractivité résidentielle génère une forte tension immobilière dans l'agglomération Côte Basque Adour : les prix des logements neufs ont connu une augmentation moyenne de 47 % ces 6 dernières années. Dans le département, le foncier se révèle hors de prix en zone tendue, mais abordable dans les zones rurales. L'offre proposée en neuf, sur les secteurs attractifs et côtiers, s'adresse donc essentiellement à des acheteurs déjà détenteurs d'un logement qu'ils peuvent revendre, ou à des investisseurs (locatifs ou résidence touristique). De nombreux ménages de l'agglomération n'ont donc d'autre choix que d'accéder à la propriété à sa périphérie.

Ce type de territoire repose sur un système socio-économique résidentiel, c'est-à-dire principalement tourné vers la satisfaction des besoins des ménages (alimentation, commerce, loisirs et santé). Ce modèle économique propose plutôt des emplois à faible valeur ajoutée, peu rémunérateurs, qui contribuent à l'augmentation du nombre de salariés pauvres et modestes. Or, ces derniers ne trouvent plus sur le territoire l'offre de logement adaptée à leurs revenus, si ce n'est dans le parc social, concentré à Bayonne et Biarritz, qui plus est insuffisant pour répondre aux besoins, ou alors dans le secteur locatif privé de mauvaise qualité.

La production de logements au début des années 2000 a alimenté cette dynamique. Le bilan du PLH rappelle par exemple qu'entre 2005 et 2007, 94 % de la production de logement relevait de l'initiative privée, pendant que 3 % seulement étaient des logements sociaux financés en PLUS. Or, la majorité (58 %) des ménages de l'agglomération dispose d'un revenu inférieur aux plafonds Hlm. Confrontés à la faiblesse de la production de logements intermédiaires en accession comme en location, les ménages modestes (les

jeunes, les familles modestes et les classes moyennes) n'ont bien souvent d'autre solution que dans la périphérie proche ou lointaine. Le marché immobilier et foncier agit alors ici comme un tamis social qui ne conserve que les ménages les plus aisés dans les espaces centraux et les plus valorisés de l'agglomération.

Par ailleurs, l'économie du tourisme produit ses propres figures de mal-logés, les travailleurs saisonniers ayant de plus en plus de mal à se loger dans des conditions décentes. Dans le marché tendu de la Côte Basque, les logements qui leur sont accessibles ont quasiment disparu, y compris, dans certains cas, ceux mis en location par l'employeur. La Maison de l'emploi de l'agglomération bayonnaise, qui a mis en place en 2010 une « Maison des saisonniers », estime que plus de 10 % d'entre eux ont du mal à se loger. Si certains sont orientés vers les Foyers des jeunes travailleurs — ou des associations —, d'autres sont contraints dans l'urgence de se loger en auberges de jeunesse quand ils peuvent y trouver une place.

Les zones frontalières connaissent également une situation difficile, dans la mesure où leur marché immobilier est marqué par la présence de travailleurs transfrontaliers, généralement aisés, qui choisissent cependant de loger du côté français de la frontière pour des raisons de commodités, de coût du logement ou de qualité de l'offre immobilière. Cette présence augmente la tension sur le marché local et contribue à l'inflation des loyers et des coûts d'acquisition. Cette situation se retrouve aussi bien en Alsace qu'en Lorraine, Franche-Comté ou Haute-Savoie, à proximité de pays « riches », à haut niveau de salaires (Allemagne, Luxembourg, Suisse). Elle crée les conditions d'une société à deux vitesses, dans la mesure où les salariés du côté français n'ont pas le même pouvoir d'achat que ceux travaillant de l'autre côté de la frontière ; la concurrence sur le marché local du logement se fait généralement au détriment des salariés locaux.

L'AGGLOMÉRATION D'ANNEMASSE, UN CONTEXTE TRANSFRONTALIER QUI PARTICIPE AU RENCHÉRISSEMENT DE L'IMMOBILIER

Avec ses 31 200 habitants, la ville d'Annemasse constitue le centre d'une agglomération urbaine de plus de 75 000 habitants, adossée à Genève. Intégrée dans un territoire transfrontalier plus vaste de 750 000 habitants, cette agglomération se caractérise par un rythme de croissance démographique annuelle de 1,4 % sur les dix dernières années, soutenue en grande partie par un solde migratoire largement positif et par l'important dynamisme économique et démographique du Canton Genevois.

Le territoire annemassien attire un nombre important de populations extérieures au département, provenant essentiellement de Suisse et concentrées sur les communes d'Annemasse, Gaillard, Ville-la-Grand et Ambilly. En effet, la croissance du Canton Genevois est confrontée à une pénurie endogène de logement due à des restrictions réglementaires limitant fortement la construction. Dans ce contexte, la construction de logement et l'extension du bassin d'habitat se sont opérées principalement du côté français de la frontière, pour des populations disposant de revenus élevés qui contribuent à tirer les prix du foncier et de l'immobilier vers le haut.

L'écart de salaire entre les travailleurs frontaliers et les autres explique pour partie l'évolution vers une société à « 2 vitesses » où les inégalités sont très marquées puisque sont surreprésentés dans l'agglomération les ménages aux ressources très faibles et les très hauts revenus, au détriment des classes moyennes qui fuient vers les franges de l'agglomération plus accessibles. Quant aux familles les plus modestes et aux jeunes, ils sont confrontés à d'énormes difficultés pour se loger.

La ville d'Annemasse, qui concentre les ménages aux revenus les plus bas (le revenu net déclaré moyen par foyer fiscal en 2009 y est de 1 925 € net par mois alors qu'il est de 2 330 € pour l'agglomération), peine à retenir les familles à revenus modestes ou intermédiaires, qui quittent le cœur de l'agglomération pour les zones périurbaines, voire rurales, accélérant ainsi le mouvement de diffusion résidentielle.

Malgré un effort récent de construction de logements sociaux sur l'agglomération²⁹ et un arrêt de la construction des PLS depuis 2009, le parc social demeure insuffisant et sa composition reste en décalage, tant avec les ressources des ménages (86 % des 3000 demandeurs disposent de revenus inférieurs à 60 % des plafonds PLUS) qu'avec leur composition (un demandeur sur trois souhaite un T4 ou T5, alors que ces logements ne représentent que 21 % du parc social et présentent une faible rotation). Le parc social est aussi très inégalement réparti puisqu'il se situe à 80 % sur les communes d'Annemasse et de Gaillard. Il constitue, notamment le quartier situé en zone urbaine sensible, avec certaines fractions du parc collectif privé (11 copropriétés en difficultés ou identifiées comme fragiles sur l'agglomération), le principal lieu d'accueil des ménages les plus modestes.

Les deux exemples ci-dessus illustrent la diversité des situations alimentant la spirale inflationniste immobilière et le décrochage entre la dynamique d'un marché immobilier local et les revenus des ménages à la recherche d'un logement. **Dans un contexte de marché structuré, avant tout, autour de la satisfaction des besoins des populations les plus aisées, les plus modestes se retrouvent « hors marché », concentrés dans les zones les plus dépréciées du territoire** ou éloignés en deuxième ou troisième couronne des agglomérations pour les plus solvables d'entre eux, qui peuvent porter un projet d'accession.

²⁹ L'agglomération est délégataire de la compétence des aides à la pierre depuis 2006.

SYNTHÈSE DES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU MAL-LOGEMENT DANS LES TERRITOIRES ATTRACTIFS

- Tension du marché immobilier, inflation des prix, en locatif privé comme en accession, qui provoque une insuffisance de l'offre à un coût accessible, génère une concurrence dans l'accès au logement et accentue la ségrégation territoriale.
- Élargissement des difficultés de logement aux catégories intermédiaires et aux couches moyennes obligées de réduire leurs ambitions en matière de logement (localisation, taille du logement) et d'accepter des conditions de surpeuplement.
- Difficulté pour les ménages modestes d'accéder à la propriété dans le cœur des agglomérations, ce qui les oblige à le faire à la périphérie des villes.
- Absence de domicile personnel pour de nombreuses personnes, développement de formes précaires d'habitat (l'hébergement chez des tiers par exemple), recours à des solutions de fortune, pression sur le secteur de l'accueil d'urgence et de l'hébergement d'insertion.
- Finalement, on retrouve dans ces territoires attractifs, plus qu'ailleurs, un empêchement de nombreux parcours résidentiels, une ségrégation spatiale alimentée par les dynamiques du marché immobilier et une inadéquation croissante entre les ressources des ménages demandeurs de mobilité et l'offre disponible.

Territoires en déclin, obsolescence du parc immobilier et mal-logement

La fracture territoriale s'élargit entre les zones attractives aux marchés immobiliers tendus et les territoires en déclin industriel (villes d'anciennes industries) ou démographique (secteurs ruraux ou de petites villes éloignées des pôles de développement). Ce qui caractérise finalement ces territoires tient au fait qu'ils se trouvent à l'écart et se situent en marge des dynamiques économiques et des flux résidentiels. La faible pression sur le marché immobilier, le coût relativement modéré du logement qui ailleurs constitueraient des atouts, ne mettent pas ces territoires à l'abri de réelles difficultés sur le front du logement : la vacance est synonyme de déclin et de perte de valeur de l'immobilier pour des propriétaires bien souvent modestes, et le coût modéré du logement est encore trop élevé pour des ménages aux ressources plus faibles qu'ailleurs. Le mal-logement prend alors dans ces territoires une dimension et une couleur particulières.

Des territoires marqués par une histoire industrielle révolue

Dans les secteurs en déprise économique, la détente des marchés immobiliers ne se traduit pas nécessairement par l'absence de difficultés de logement : si l'accès au logement est parfois plus facile, les conditions de logement

proposées peuvent en revanche se révéler de bien moindre qualité, pendant que la précarisation d'une partie de la population alimente les situations de mal-logement. Cette réalité recouvre celle des villes ou territoires qui ont longtemps vécu de l'activité industrielle, aujourd'hui en déclin, et conservent un patrimoine immobilier hérité de leur histoire ouvrière. Construit pour accueillir une main d'œuvre souvent peu qualifiée, il se « spécialise » aujourd'hui dans l'accueil des populations précaires ou très modestes.

Dans les territoires anciennement industriels du Nord et de l'Est, l'histoire économique et sociale génère des formes spécifiques de mal-logement. L'existence d'un parc social important mais en partie déprécié (logements « industriels » du Nord et du Pas-de-Calais, par exemple) se conjugue avec l'existence d'un parc privé locatif de mauvaise qualité, dont la rénovation exige des efforts considérables de la part de la collectivité publique. Cette spécialisation sociale de certains territoires contribue à accentuer certaines formes de mal-logement (parc privé vétuste, parc social déprécié...) alors que la structure historique de leur parc de logement ne leur permet pas d'en contrecarrer efficacement les effets.

LES EFFETS DE LA DÉSINDUSTRIALISATION : LA VILLE DE MULHOUSE, UNE « SPÉCIALISATION » DANS L'ACCUEIL DES PRÉCARITÉS DANS UN CONTEXTE RÉGIONAL DYNAMIQUE

Marquée par la fin de l'activité du textile et les difficultés rencontrées par le secteur de l'automobile, la ville de Mulhouse est confrontée à une hausse et une concentration importante des précarités, alors que la périphérie de son agglomération comme les agglomérations avoisinantes (Strasbourg, Colmar, Bâle, Fribourg) connaissent *a contrario* une réelle attractivité. Taux de pauvreté plus de deux fois supérieur à celui enregistré nationalement (32 % contre 15 %) ³⁰, des CSP intermédiaires ou supérieures plus rares à Mulhouse qu'au niveau de l'agglomération (18 % contre 23 %), un taux de chômage près de deux fois supérieur à celui du département avec 22,9 % contre 11,6 % en 2009 (et 15,5 % au niveau de l'agglomération). Finalement, 73 % de la population est éligible au logement social à Mulhouse (65 % dans l'agglomération).

Les marchés immobiliers de la ville de Mulhouse et de l'agglomération portent la trace de ces distinctions économiques et sociales :

- un écart sensible des prix immobiliers entre Mulhouse et son agglomération tant à l'acquisition (avec respectivement 2 355€/m² et 2 754€/m² pour un appartement neuf en 2009) qu'à la location ;
- une concentration des locataires à Mulhouse (62,3 % de locataires) et des propriétaires sur le reste de l'agglomération (54 % de propriétaires pour l'agglomération). Le parc Hlm se concentre sur la commune de Mulhouse, qui avec 26,9 % de logements sociaux (17,8 % pour l'agglomération) dispose des 2/3 de l'offre intercommunale ;

³⁰ Premières estimations du taux de pauvreté des plus grandes communes de France, Compas Études, n°2, août 2012.

- ...et des dynamiques particulières sur Mulhouse, avec l'existence d'un « second marché », destiné aux précaires — notamment migrants de l'Est — avec des achats d'immeubles par des « propriétaires occupants bailleurs ».

Ainsi, malgré l'absence de tension sur les marchés locaux de l'habitat, la « spécialisation » de Mulhouse dans l'accueil des ménages défavorisés se traduit par des situations lourdes de mal-logement : habitat dégradé, précarité énergétique, secteur de l'hébergement engorgé... mais aussi par une aggravation des difficultés de maintien dans le logement (le nombre d'impayés, de dossiers de surendettement et de procédures d'expulsion ne cesse d'augmenter) et par la saturation des dispositifs d'hébergement.

ROUBAIX : QUAND LA DÉPRÉCIATION DU PARC IMMOBILIER EST UN OBSTACLE À L'ATTRACTIVITÉ RÉSIDENIELLE

Avec un taux de pauvreté de 42 %, Roubaix est une des villes les plus pauvres de France. Le passé industriel de la ville pèse à la fois sur la situation socio-économique de ses habitants ainsi que sur la structure du parc immobilier et son occupation. Le parc locatif privé accueille 24 % des ménages. En grande partie composé de l'ancien habitat des ouvriers du textile, il présente toujours un confort médiocre - malgré des efforts importants de résorption de l'habitat insalubre - ainsi qu'un haut niveau de vacance. Le parc social est très développé (36 % de locataires Hlm sur la ville) ; peu cher (en dehors de la production récente), il accueille les ménages les plus paupérisés de l'agglomération et fait l'objet d'une forte demande.

La croissance économique et démographique de la métropole lilloise profite peu aux habitants de Roubaix, et cela malgré une politique de développement économique très volontariste qui permet à la commune d'être le deuxième pôle d'activité de l'agglomération : mais compte tenu du décalage entre l'offre d'emploi et le profil de la demande, peu de Roubaisiens profitent des 43 000 emplois existants sur la commune. Malgré une politique d'amélioration de l'habitat active, la commune reste encore peu attractive pour les classes moyennes de l'agglomération et elle continue de souffrir des conséquences de la déprise économique, qui n'a pas permis de transformer suffisamment l'offre immobilière de la ville pour relancer son attractivité résidentielle.

Les territoires marqués par la désindustrialisation se caractérisent ainsi par certains éléments, qui pèsent sur leur capacité à transformer les conditions d'habitat et contribuent à alimenter une spirale de spécialisation dans l'accueil de la précarité :

- leurs parcs de logements présentent quelques spécificités comparables : fort taux de logements sociaux anciens, peu attractifs, maintien d'une offre meublée héritée du passé ouvrier, part importante de parc privé vétuste voire dégradé ou indigne faisant office de parc social de fait ;
- ils abritent des populations très modestes aux ressources limitées qui ne disposent généralement pas d'autres solutions pour se loger ;
- intégrés dans des bassins d'habitat aux dynamiques plus favorables (l'Alsace pour Mulhouse, Lille Métropole pour Roubaix), ces caractéristiques

immobilières et sociales font de ces deux villes des lieux d'accueil des populations en situation de précarité : grandes familles précaires, primo-arrivants, familles monoparentales, jeunes sans ressources... Une action publique pourtant volontariste (à Roubaix en tout cas) reste pour l'instant impuissante à inverser ces dynamiques et en corriger les effets les plus forts ; sachant que le bon niveau d'intervention pour permettre aux solidarités de s'exercer n'est à l'évidence pas celui de la commune mais bien celui du bassin d'habitat.

En Seine-Saint-Denis, c'est à l'échelle d'un département que se retrouve l'ensemble de ces problématiques, amplifiées par le contexte francilien de pénurie de logement et de tension sur le secteur de l'hébergement ainsi que par l'insuffisance chronique d'une gouvernance capable d'engager des réponses structurelles de rééquilibrage territorial.

Le département de Seine-Saint-Denis se caractérise avant tout par la précarité socio-économique de la population : si Paris et les Hauts-de-Seine se placent respectivement au premier et deuxième rang des départements français pour leur niveau de vie, la Seine-Saint-Denis se classe, elle, en 92^e position. De tous les départements de métropole, la Seine-Saint-Denis est celui où les ménages sont les plus dépendants des prestations sociales et en particulier des prestations familiales³¹. Ce département présente aussi d'autres spécificités en matière de population, dans la mesure où il accueille de nombreux ménages étrangers, dont une partie en situation irrégulière (en 2007, un diagnostic de la Ddass sur l'hébergement estimait à 300 000, soit 20 % de la population, le nombre de personnes en situation irrégulière).

Malgré un taux de logement social très important (36,3 %) et une augmentation de la production de logements sociaux ces dernières années, l'offre ne parvient pas à couvrir la demande. « *Le fichier régional de la demande en logements sociaux recensait 54 203 demandeurs originaires de Seine-Saint-Denis en mars 2011. Parallèlement, le taux d'attribution des logements sociaux était de 6,6 % en 2009 d'après l'enquête Attribution, ce qui correspond environ à 13 150 attributions réalisées* »³². Par ailleurs, **le parc privé du département remplit une fonction très sociale affirmée** : « *49 % des ménages dont les revenus sont inférieurs à 30 % des plafonds Hlm, soit près de 50 000 ménages, vivent dans le parc privé* ». Une part conséquente de ce parc est de qualité médiocre, voire indigne (estimée à environ 10 % du parc privé, soit 7 % des résidences principales), et les problématiques d'habitat indigne et insalubre, de copropriétés dégradées, sont prépondérantes dans le département.

D'autres situations de mal-logement résultent de ce décalage extrême entre l'offre de logement et les besoins de la population, qu'il s'agisse du surpeuplement des logements ou du recours à l'hébergement chez des tiers, particulièrement marqué dans le département. À toutes ces difficultés endogènes du département s'ajoute une pression liée aux besoins

³¹ Niveaux de vie des Franciliens, des inégalités fortes malgré la redistribution par l'impôt et les prestations sociales, Alapage, Insee Ile-de-France, mai 2008.

³² Le logement et l'hébergement en Seine-Saint-Denis, DRIHL Seine-Saint-Denis, ADIL de la Seine-Saint-Denis, novembre 2011.

d'accueil et d'hébergement de la capitale, qui rejaillit pour partie sur les départements avoisinants et particulièrement sur ceux qui ont une offre d'accueil en direction des sans-logis et mal-logés. L'état des lieux réalisé en 2011 par la DRIHL 93 et l'ADIL 93 sur le logement et l'hébergement en Seine-Saint-Denis, signale ainsi que les nuitées d'hôtel financées par l'État pour la mise à l'abri des personnes sans logement sur demande du 115 ont été multipliées quasiment par 6 en 3 ans (entre 2008 et 2011), passant d'environ 200 à 1 300 nuitées journalières.

Dans ce contexte, trois profils de ménages en mal de logement ressortent plus particulièrement : les familles avec 3 enfants (ou plus) pour lesquels l'offre en logement se révèle limitée, les jeunes, de plus en plus confrontés aux difficultés de décohabitation, les étrangers, dont on oublie/refuse d'objectiver les besoins qu'ils représentent, alors même que la Seine-Saint-Denis constitue le principal département d'arrivée sur le territoire français.

Des régions rurales, peu dynamiques et aux marchés du logement détendus

Les régions rurales relativement éloignées des grands pôles de développement connaissent des problématiques spécifiques de mal-logement, qu'il s'agisse des départements ruraux ou des zones qui ne sont pas touchées par le mouvement de périurbanisation qui relègue des ménages aux revenus intermédiaires et modestes aux périphéries des agglomérations les plus dynamiques. Dans ces territoires, l'absence de pression sur le marché immobilier se traduit positivement par des prix moins élevés qu'en secteur tendu ; mais aussi par un taux de vacance relativement conséquent, et le parc de logement est souvent vétuste, doté de conditions de confort médiocres, habité par des propriétaires parfois impécunieux, souvent vieillissants, qui n'ont pas les moyens d'une remise aux normes.

Le faible coût des biens immobiliers permet encore, dans ces zones, l'accession à la propriété de ménages modestes. En revanche, leur très faible solvabilité et le niveau de vétusté des biens acquis peuvent se cumuler pour créer des situations d'endettement et/ou de conditions de vie dégradées (problème de chauffage, d'isolation...), qui peuvent se traduire également par des situations aigües de précarité énergétique.

Dans le centre Bretagne, l'activité économique repose essentiellement sur l'agriculture. Relativement à l'écart des villes moyennes les plus proches (Loudéac, Quimper...), ainsi que des principaux pôles d'emploi, leur démographie reste relativement atone, voire en régression depuis une trentaine d'années — sous l'effet de l'exode rural — à peine compensée ces dernières années par l'arrivée de ménages, souvent jeunes et modestes, attirés par une offre foncière et immobilière peu chère. La communauté de communes du Kreiz-Breizh (28 communes, 21 000 habitants autour du bourg principal qu'est Rostrenen) en offre une bonne illustration.

Faute d'un renouvellement de la population ces dernières années, ce territoire connaît un vieillissement considérable. 45 % des ménages sont des retraités et 33 % de la population a

plus de 60 ans (dont 15 % de la population ayant 75 ans et plus)³³. Cela explique pour partie la forte proportion de ménages d'une personne (38 % des ménages en 2009). Le territoire accueille peu de familles avec enfants.

Cette zone rurale située à l'intersection de trois départements bretons apparaît comme la plus pauvre de Bretagne. Les ménages y disposent de ressources particulièrement faibles : le revenu déclaré moyen était de 1 500 € par mois en 2009, mais 10 % de la population gagnaient moins de 500 €/mois (1^{er} décile), tandis que les 10 % les plus riches gagnaient seulement plus de 2 400 € par mois.

Le marché de logement de ce territoire présente les caractéristiques d'un territoire rural et peu dense :

- malgré une diminution du nombre d'habitants, le parc de logements augmente régulièrement, sous l'effet du desserrement des ménages,
- il se caractérise par une forte proportion de propriétaires occupants (76,5 %) et moins d'1/5 de locataires du parc privé, mais aussi par une forte vacance (11 % contre 7 % au niveau national),
- le parc est majoritairement composé d'habitations individuelles (93 %), expliquant la proportion importante de grands logements (74 % de logements de 4 pièces ou plus),
- le taux de résidences secondaires est élevé (17 % du parc).

Sous l'effet d'un prix du foncier encore accessible et des taux d'intérêt relativement bas pratiqués par les banques, des ménages modestes ont pu obtenir un crédit et acquérir un logement dans les années 2000. Ce qui pourrait correspondre à une démocratisation de l'accession cache une réalité plus problématique :

- l'acquisition d'un logement dans les zones rurales par les ménages les plus modestes renforce le marquage social du territoire, d'autant que la fragilité des situations financières peut conduire au surendettement des ménages,
- la présence de ménages pauvres, propriétaires ou non (jeunes en difficulté, retraités au minimum vieillesse...), qui occupent un logement inconfortable voire insalubre en zone rurale ou dans les centres bourgs, constitue une autre dimension du mal-logement sur le territoire de cette communauté de communes, comme dans les autres zones rurales costarmoricaines.

SYNTHÈSE DES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU MAL-LOGEMENT DANS LES TERRITOIRES EN DÉCLIN, À L'ÉCART DES DYNAMIQUES ÉCONOMIQUES ET DES FLUX DÉMOGRAPHIQUES

- Une concurrence limitée dans l'accès au logement, mais une partie significative du parc de logement qui présente des conditions d'habitat médiocres.
- Des prix d'acquisition relativement bas et une relative modération des loyers, mais les taux d'effort des occupants demeurent élevés compte tenu de la faiblesse et de l'irrégularité des revenus d'un grand nombre de ménages.

³³ Sur l'ensemble du département des Côtes d'Armor, 141 foyers sont recensés comprenant 6 086 places d'hébergement. 85 % de ces places d'hébergement concernent des foyers pour personnes âgées.

Disparités territoriales, diversité du mal-logement

L'approche territoriale du mal-logement : un défi pour les politiques du logement

- Un parc immobilier peu attractif qui accueille des ménages confrontés à la précarité, qu'il s'agisse des logements sociaux ou du parc privé dans les territoires en déprise économique ou des logements occupés par des propriétaires impécunieux dans les zones rurales.
- Des territoires marqués par un cercle vicieux : les logements de faible qualité qui attirent des ménages modestes et fragiles, ce qui renforce leur fonction sociale... mais la fige, compte tenu de l'absence d'alternative pour les reloger dans de bonnes conditions.

LES OBSTACLES AU DÉVELOPPEMENT DE POLITIQUES TERRITORIALES ADAPTÉES

La lutte contre le mal-logement implique une meilleure prise en compte des disparités territoriales de façon à développer des stratégies adaptées aux spécificités des territoires et aux formes qu'y prend le mal-logement. Cette perspective se heurte d'abord à la difficulté que rencontre l'État pour les appréhender.

Pour adapter l'action publique en faveur du logement social aux réalités territoriales ou pour assurer une plus grande sélectivité de ses apports dans un contexte budgétaire particulièrement contraint, l'État a élaboré des outils pour allouer les ressources disponibles aux territoires en fonction des besoins qui s'y manifestent. Pour cela, il s'appuie sur deux zonages spécifiques. Un zonage réglementaire « historique », mis en place lors de la réforme de 1977 et revisité à plusieurs reprises, la dernière, très légère, remontant à 2005. Il comporte quatre zones extrêmement sommaires fondées sur la taille des agglomérations (plus de 100 000 habitants) et la mise en exergue d'un nombre très limité de situations spécifiques (l'agglomération parisienne et l'Ile-de-France, les villes nouvelles, le genevois français, le sud de l'Oise...)³⁴.

Il s'agit d'une approche strictement réglementaire du logement social qui régit diverses dimensions de l'activité des bailleurs (montant de la subvention, niveau des loyers, plafonds de ressources des locataires). Il en résulte des différences sensibles d'une zone à l'autre, mais les écarts en matière de plafonds sont très loin de rendre compte des écarts observés au sein du territoire (c'est ainsi, par exemple, que le loyer maximum du PLUS au centre de l'agglomération parisienne ne varie que de 30 % par rapport à celui des petites villes à marché détendu, très loin à l'évidence de l'écart de loyer entre ces deux types de zones).

Un tel zonage s'est révélé insuffisant lors de la mise en place du Plan de cohésion sociale de 2005, quand le Gouvernement a souhaité cibler géographiquement la production de logements sociaux pour mieux répondre aux besoins. Plutôt que de réformer le zonage historique (toute réforme de ce zonage ayant à la fois des conséquences budgétaires et sociales difficilement maîtrisables) ou de construire un nouvel outil, il a été choisi, dès 2005, de caler les objectifs de répartition géographique des financements du logement social sur le zonage créé en 2003 pour régir les modalités d'application des

³⁴ Voir la présentation détaillée de ce zonage en annexe de ce chapitre.

aides fiscales à l'investissement locatif, dit « zonage ABC » ou, depuis 2009, « zonage Scellier »³⁵.

Le contour des zones qui sont aujourd'hui au nombre de cinq, a été élaboré par l'administration centrale sur la base d'indicateurs de tension qui reflètent une hiérarchie des prix de marché en location et en transactions. L'application du « zonage ABC » pour le pilotage national des priorités géographiques en matière de production de logements locatifs sociaux repose donc, comme le note la Cour des comptes³⁶, sur une hypothèse **qui « revient à considérer que les prix élevés sur le marché locatif privé indiqueraient au même endroit un besoin en construction de logements locatifs sociaux »... Et aussi que là où les prix ne sont pas élevés, ce type de besoin n'existe pas ou est faible**. L'analyse développée dans les pages précédentes montre que cette hypothèse est contestable.

Au-delà de la difficulté à prendre en compte les disparités territoriales pour orienter le soutien à la construction locative sociale, deux autres difficultés majeures font obstacle au développement de politiques territoriales adaptées :

- le découplage entre les priorités de la politique du logement de l'État et celles des collectivités locales et la difficulté de l'État à accompagner le processus de territorialisation de la politique du logement,
- le difficile dépassement par les collectivités locales du découpage des compétences institué par le processus de décentralisation, pour être à la hauteur des enjeux sur leur territoire et lutter efficacement contre les différentes manifestations du mal-logement.

Du côté de l'État : une difficulté à accompagner le processus de territorialisation de la politique du logement

Depuis une trentaine d'années (les premières lois de décentralisation ont été votées en 1982 et 1983), l'État a impulsé un mouvement de territorialisation de la politique de l'habitat qui a été accéléré depuis 2004 avec l'acte II de la décentralisation. Il a ainsi appelé les collectivités locales à prendre de nouvelles responsabilités en la matière. Pour autant, l'État dispose toujours des leviers essentiels de la politique du logement même si ses capacités d'intervention au niveau local déclinent, alors que les collectivités territoriales déploient des responsabilités et des compétences nouvelles en matière de logement.

Les précédents rapports de la Fondation Abbé Pierre — et notamment le dernier — ont souligné l'apparition d'une rupture dans ce processus, qui

³⁵ Voir la présentation détaillée de ce zonage en annexe de ce chapitre.

³⁶ Rapport de la Cour des comptes 2012, p. 492.

se manifeste par la déconnexion entre la politique de l'État et celle des collectivités locales qu'il avait jusqu'alors accompagnées dans leur prise de responsabilité en matière d'habitat. Cette déconnexion se manifeste à travers plusieurs évolutions qui font obstacle au développement de politiques locales du logement.

1 - Une première difficulté tient à **la divergence entre les préoccupations des collectivités locales**, dont le champ d'intervention est défini par la répartition des compétences établie par la décentralisation (la délégation des aides à la pierre ayant renforcé leur responsabilité dans le développement et l'adaptation de l'offre locative sociale), **et celles de l'État** qui tendent à se focaliser sur des priorités qui fluctuent dans le temps : le développement de l'accession à la propriété, les aides aux propriétaires occupants en matière d'amélioration de l'habitat pour ces dernières années. Du fait de ce choix, des champs d'action pourtant essentiels à l'échelle locale — comme l'aide aux propriétaires bailleurs privés ou les aides à l'amélioration du parc Hlm ont ainsi été privés de moyens d'action. **Les priorités affichées depuis le changement de majorité intervenu au printemps 2012**, qu'il s'agisse de la relance de la construction locative sociale ou encore du programme de réhabilitation visant à réduire le coût d'usage du logement, **infléchissent la politique antérieure** au profit de priorités sociales, **mais il reste à doter ces orientations des moyens nécessaires à leur mise en œuvre** et à s'assurer qu'elles suscitent l'adhésion des collectivités locales et qu'elles seront donc relayées.

Mais au-delà de ce premier constat, le découpage sectoriel de l'action publique en matière de logement par l'État rend difficile une approche locale globale et cohérente, d'autant que le rythme et la temporalité de l'action de l'État et de celle des collectivités locales ne coïncident pas. Le temps de l'action ministérielle (de deux à trois ans en moyenne depuis une vingtaine d'années) contrainte par des choix budgétaires annuels, d'un côté, le temps des mandats des collectivités locales et des programmes locaux de l'habitat, de l'autre.

L'instabilité des priorités de l'État en matière de logement est pénalisante pour les politiques locales de l'habitat. C'est ainsi que la réorientation des aides de l'Anah en direction des propriétaires occupants se fait au détriment de la création d'une offre locative à caractère social, qui fait défaut dans les villes mais aussi dans les bourgs ruraux. Cette instabilité des orientations nationales est particulièrement remarquable à propos des objectifs de production de logements sociaux, même quand ils ont été fixés dans les conventions de délégation de la compétence des aides à la pierre prévues pour six ans. Les objectifs contractuels fixés en début de période se trouvent très souvent modifiés. L'exemple de l'agglomération de Voiron (Isère) est de ce point de vue éclairant puisque les objectifs de la convention ont été modifiés plusieurs fois en quelques années à l'initiative de l'État : il a d'abord conduit la communauté d'agglomération à adopter des objectifs initiaux

supérieurs à ceux du PLH alors qu'ils avaient été validés en Comité régional de l'habitat (CRH). Puis il a rapidement modifié la donne en imposant une révision à la hausse de ces objectifs pour tenir compte des impératifs de mise en œuvre du Plan de cohésion sociale. Et plus récemment, en 2012, il a modifié le régime des subventions pour le logement social (en les réduisant à quasiment rien en zone 3 qui concerne toutes les communes de l'EPCI sauf une) tout en maintenant les objectifs, réduisant ainsi les possibilités de réalisation.

Cet exemple illustre **le recentrage des aides de l'État pour le logement social** sur les territoires qu'il juge prioritaires, indépendamment des besoins que portent les collectivités locales ou de ceux qui ne s'expriment pas selon la même géographie prioritaire.

2 - Une autre difficulté est liée à **la tension qui résulte de l'existence de deux modalités de fixation des objectifs territoriaux de la politique du logement**. D'un côté, un processus d'élaboration des objectifs des politiques locales de l'habitat à partir du territoire qui aboutit à fixer le volume et la qualité de la construction locative sociale dans les programmes locaux de l'habitat en fonction de l'estimation des besoins, mais aussi des capacités d'intervention (enveloppes financières mobilisables, terrains disponibles, volonté politique des communes). D'un autre côté, la déclinaison territoriale des objectifs nationaux qui ont aussi toute leur légitimité, même si celle-ci est différente de celle qui préside aux choix des élus locaux.

Cette tension est évidemment plus prégnante dans une période marquée par le volontarisme politique de l'État. Ce fut le cas en 2005 avec le Plan de cohésion sociale qui fixait un objectif de construction de 500 000 logements sociaux en cinq ans. La Fondation Abbé Pierre avait alors souligné — sur la base d'une enquête auprès des plus grandes agglomérations françaises — que la somme des objectifs recensés dans les programmes locaux de l'habitat ne représentait qu'environ 60 % de l'objectif national. L'État fut alors conduit à demander aux collectivités locales, délégataires des aides à la pierre, d'inscrire des objectifs supérieurs à ceux initialement prévus dans les conventions de délégation. C'est à nouveau le cas aujourd'hui quand le nouveau Gouvernement prévoit la construction de 150 000 logements sociaux et la réhabilitation thermique de 500 000 logements existants par an, ce qui dépasse de très loin les objectifs inscrits dans les programmes locaux de l'habitat.

3 - Alors que la territorialisation de la politique de l'habitat apparaît comme une condition majeure de son efficacité, **on a assisté au cours des dernières années à la banalisation du financement du logement, à l'augmentation de la part des logements « décontingentés » comme le PTZ et à l'accroissement des aides fiscales à l'investissement qui n'ont aucune attache avec le territoire** et sont distribuées indépendamment des priorités locales (De Robien, Scellier...). Cette évolution, qui se développe de façon implacable,

contribue à rompre les liens entre le financement du logement et le territoire. Elle conduit ainsi en quelque sorte au développement d'une politique « hors sol » qui met en question l'action des collectivités locales les plus engagées en matière de logement.

On peut ajouter à cela que les aides personnelles au logement, qui constituent le levier principal d'ajustement entre les caractéristiques de l'offre et celles de la demande (elles représentent 16 milliards d'euros versés à plus de 6 millions de ménages, ce qui en fait la prestation sociale la plus importante en direction des ménages modestes), sont également distribuées de façon quasi uniforme sur l'ensemble du territoire, indépendamment des conditions de fonctionnement des marchés immobiliers. Ce qui contribue au développement de dispositifs locaux (FSL, divers fonds d'aide spécifiques) qui cherchent à pallier les insuffisances et les limites du mécanisme général des aides personnelles, sans toutefois y parvenir.

Du côté des collectivités locales : une implication inégale, un champ d'intervention limité

Si la plus grande implication des collectivités locales dans le domaine du logement constitue une avancée aux effets positifs, le processus en cours révèle des limites dont certaines ont déjà été mises en évidence dans les derniers rapports.

1 - Malgré des avancées significatives, **l'implication des collectivités locales demeure inégale** et pose la question de la mise à niveau de l'intervention de celles qui « traînent les pieds » en matière de logement. Jusqu'alors, l'État est essentiellement intervenu sous forme d'incitation parfois avec succès — comme ce fut par exemple le cas avec la loi Chevènement en 2000 qui invitait les communes à se constituer en intercommunalité et à prendre obligatoirement la compétence habitat (comme la compétence politique de la ville). L'État intervient également sur le mode du contrôle, mais celui-ci demeure le plus souvent relativement formel (notamment pour la validation des PLH en Comité régional de l'habitat à l'occasion de l'examen des demandes de délégation de compétence des aides à la pierre). Les services extérieurs de l'État sont affaiblis par la Révision générale des politiques publiques (RGPP) et rencontrent des difficultés pour maintenir leur niveau d'expertise et être des interlocuteurs exigeants dans le dialogue avec les collectivités locales qui, pour les plus dynamiques d'entre elles, ont développé des services compétents et mis en place des observatoires locaux leur permettant d'avoir une vision éclairée de l'état des besoins, de l'activité immobilière mais aussi du fonctionnement des marchés immobiliers.

Quant à l'exercice de la contrainte, l'État ne l'exerce que faiblement. Il suffit pour s'en convaincre de se référer à l'application de l'article 55 de la loi SRU.

Malgré le bilan globalement positif de la loi en terme quantitatif (306 000 logements sociaux ont été financés dans les communes concernées entre 2002 et 2010, soit 153 % de l'objectif de 200 000 logements sociaux pour la période), toutes les communes assujetties à l'obligation de construire n'y contribuent pas à hauteur de la charge qui leur incombe. De fait, plus d'un tiers des 940 communes soumises à l'obligation de la loi SRU n'ont pas rempli leurs objectifs pour la période 2008-2010 (soit 349 communes représentant 37 % du total des communes assujetties). Pour autant, le rappel à la loi se fait de façon discrète voire feutrée et le nombre de communes qui font l'objet d'un constat de carence de la part des préfets est en retrait par rapport au nombre de celles qui ne respectent pas leur obligation de construction et le montant des pénalités est trop faible pour être dissuasif, du moins jusqu'à l'application de la nouvelle loi « relative à la mobilisation du foncier public et aux obligations de production de logement social ».

Face à un État trop souvent défaillant, face à des communes trop souvent en retrait, **la contractualisation des objectifs de production inscrits dans les programmes locaux de l'habitat entre les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les communes** représente un support important pour assurer une meilleure répartition territoriale de la construction locative sociale. La démarche tend heureusement à se développer dans le sillage d'intercommunalités qui ont ouvert la voie en la matière (les agglomérations de Rennes et de Lyon notamment) mais elle n'est généralement pas assez contraignante. Elle complète utilement l'approche réglementaire et normative de l'article 55 de la loi SRU. Mais l'une et l'autre de ces approches ne doivent pas être opposées. Car c'est bien souvent parce qu'il existe cette obligation de construire partout des logements sociaux que la question de leur répartition territoriale a pu être mise à l'agenda des responsables politiques locaux.

2 - Les conditions nécessaires au développement local de la construction locative sociale ne sont généralement pas réunies. Elles ne le sont pas quand la structure de la production arrêtée au niveau national ne correspond pas à l'état de la demande qui s'exprime localement. C'est ainsi que les objectifs de production du Plan de cohésion sociale qui faisaient la part belle aux logements financés en PLS (environ un tiers de la production) se sont heurtés à la réalité de la demande locale de logement social. Les programmes locaux de l'habitat qui avaient intégré ces objectifs sont réorientés pour mieux tenir compte du revenu des ménages depuis 2009 : la part de PLS a été restreinte et limitée à la production de structures collectives (étudiants, personnes âgées...) et la construction de PLAI progresse. Mais il aura fallu plusieurs années pour que les collectivités locales (pas toujours soutenues par l'État) puissent infléchir la production de logements sociaux afin qu'elle corresponde mieux à l'état de la demande à laquelle elles sont confrontées.

Un même décalage apparaît aujourd'hui entre les objectifs de construction affichés par le nouveau Gouvernement et les conditions de leur mise en

œuvre au niveau local. Si le cadre de mise en œuvre n'évolue pas, on peut en effet douter de la capacité des opérateurs sociaux, non seulement à porter de 120 000 à 150 000 le niveau annuel de financement du logement social, mais même de son maintien au niveau atteint en 2011. Si celle-ci a pu malgré tout se développer ces dernières années, c'est parce que les collectivités locales et les organismes Hlm ont pris le relais de l'État dont les apports en subvention au financement du logement social ont connu une décruce importante. Les EPCI ont globalement augmenté leurs contributions, compensant ainsi partiellement la diminution des subventions de l'État, mais parfois aussi des Régions et des Départements depuis 2010-2011. Les organismes Hlm sont alors contraints de puiser dans leurs fonds propres pour assurer le financement des opérations et ils sont devenus les premiers contributeurs financiers hors prêts : 14 % du financement d'une opération financée en PLUS en 2011, contre 13 % pour l'ensemble des subventions (dont 7 % en provenance des collectivités locales). Notons que les taux relativement bas des prêts ont également contribué à améliorer le montage financier des opérations en 2010 et 2011.

Toutes les conditions qui ont permis une progression de la construction locative sociale, montrent leurs limites. Pour ne prendre que l'exemple des fonds propres des organismes, leur apport au financement des opérations (construction neuve et réhabilitation) a fortement progressé pour passer de 5 % en 2000 à 12 % dix ans plus tard. Leur mobilisation est désormais telle qu'elle représente 2,4 milliards d'euros en 2009. Le produit de la vente de logements sociaux permet de dégager des marges pour agir, mais elles demeurent limitées : les 8 000 logements vendus en 2011 par les organismes Hlm ont permis de dégager des recettes brutes d'environ 400 millions d'euros. Ce qui montre qu'il ne peut s'agir là que d'un apport complémentaire³⁷.

À côté des difficultés liées au financement du logement social, d'autres évolutions représentent une source d'inquiétude pour le développement de la construction locative sociale. La part de la construction réalisée dans le cadre d'opérations d'aménagement est en forte diminution sans que les politiques foncières aient pris le relais pour assurer l'alimentation en terrains. L'exemple de l'agglomération grenobloise illustre cette tendance puisque la production dans le cadre de ZAC s'est effondrée passant des 2/3 en 2004 à 4 % en 2011. De même, on peut s'inquiéter de la part prise par la construction en VEFA et de la dépendance de la construction de logements sociaux par rapport à la promotion privée, dont on peut s'attendre à ce qu'elle recule avec la diminution de l'investissement locatif privé.

Selon l'Union sociale pour l'habitat (USH), les organismes d'Hlm ont déposé des demandes d'agrément pour 21 404 logements achetés en VEFA à des promoteurs en 2011, nombre en hausse de 35 % en un an. Ce qui représente

³⁷ D'autant que le véritable gain économique est nécessairement inférieur au produit brut de la vente car il conviendrait de déduire de ce dernier le montant actualisé des capacités d'autofinancement qu'aurait dégagé, à terme, l'exploitation des logements vendus.

27 % de la production des ESH et 26 % de celle des offices publics (OPH)³⁸. Certains territoires en ont fait le mode dominant de la production de logements sociaux comme le montre l'exemple de l'Isère : la production en VEFA progresse régulièrement et plus d'un logement sur trois est produit dans ce cadre à l'échelle départementale (36 %) mais bien davantage dans certaines agglomérations (60 % dans celle de Voiron, 77 % dans celle de Bourgoin) et un peu moins dans l'agglomération grenobloise (28 %).

La mise en place des conditions locales de développement de la construction locative sociale, que cela concerne le volet financier, le volet urbain ou le volet foncier, est donc loin d'être assurée dans la plupart des agglomérations françaises. Seules certaines d'entre elles (Rennes, Nantes, Grand Lyon...) ont mis en place des outils de planification urbaine performants — création de ZAC, harmonisation des documents d'urbanisme et d'habitat, stratégie foncière... — qui assurent l'avenir de la production de logements sociaux sur leurs territoires.

3 - La question de la répartition des compétences constitue une autre source d'interrogation car elle structure très fortement l'action des collectivités locales en matière de logement. L'acte II de la décentralisation en 2004 a renforcé la capacité d'intervention des EPCI pour développer et adapter l'offre de logement à vocation sociale sur leur territoire, comme il a contribué à la spécialisation des différents niveaux de l'organisation de la République en matière de logement. De ce fait, on assiste à un renforcement du rôle assigné aux EPCI pour élaborer et conduire des politiques locales de l'habitat (à travers leurs PLH) mais sans régler la question de l'articulation avec les autres collectivités en charge de compétences essentielles en la matière (l'urbanisme réglementaire et opérationnel aux communes, l'action sociale aux départements), ce qui rend difficile le développement de politiques locales de l'habitat ambitieuses qui, au-delà de la production de logements locatifs à vocation sociale, pourraient chercher à réguler le marché immobilier local et à protéger les plus vulnérables. Si le développement de grandes métropoles prévu par la prochaine loi de décentralisation conduit à leur déléguer de nouvelles compétences de l'État (mise en œuvre du Droit au logement opposable par exemple) et des Départements (en matière d'action sociale), on peut s'interroger sur le rapport qu'elles entretiendront avec les communes, toujours dotées de compétences importantes malgré la création envisagée de plans locaux de l'urbanisme intercommunaux.

Ce dernier sujet est une source de préoccupation majeure pour la Fondation Abbé Pierre. L'interrogation porte sur la façon dont les politiques locales de l'habitat, à travers leurs programmes locaux et les dispositifs d'action, prennent en compte **les préoccupations liées aux populations les plus fragiles**, à la façon dont elles intègrent la question de l'accueil d'urgence, de l'hébergement, du logement d'insertion et plus généralement les

³⁸ Données présentées par le Courrier du Logement, n°601 du 18 juin 2012.

préoccupations inscrites dans les plans départementaux d'action en faveur du logement des personnes défavorisées. Trop souvent ces différentes politiques, impulsées par l'État, apparaissent au niveau local comme **des politiques orphelines** — d'autant que les contraintes pesant sur les budgets publics conduisent chaque collectivité à se replier sur ses compétences obligatoires.

L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET LA LUTTE CONTRE LE MAL-LOGEMENT

L'ambition de promouvoir l'égalité des territoires affirmée par le président de la République lors de sa campagne électorale, reprise par le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale, déclinée dans le titre du ministère en charge du logement³⁹ **apparaît comme une nouveauté moins par l'objectif qu'elle dessine** (diverses politiques y contribuent) **que par sa dimension mobilisatrice et sa capacité à constituer un cadre de référence pour l'action publique.** En affichant cet objectif d'égalité des territoires, les mots changent — et si cette transformation sémantique permet de donner à l'action publique en direction des territoires délaissés une connotation positive, tant mieux — mais le problème demeure. Et il y a urgence à intervenir, car on sait que les territoires fragiles sont ceux qui sont le plus durement touchés par la crise.

L'égalité des territoires, un enjeu pour les politiques locales de l'habitat

La crise financière et économique des années 2008-2009 **et la crise de la dette** qui s'est davantage révélée en 2011, **ont provoqué un approfondissement des disparités entre territoires, qu'il s'agisse des régions, des agglomérations ou des quartiers,** et l'émergence de nouvelles fractures territoriales. Ces dernières sont d'autant plus inquiétantes que les ressources publiques, qui ont permis jusqu'à maintenant de limiter les écarts et d'assurer une progression différenciée mais générale des niveaux de vie des différentes régions, pourraient faire défaut à l'avenir. Le fléchissement des dépenses publiques et sociales, qui ont favorisé la solidarité et l'équilibre entre territoires, est non seulement prévisible mais engagé. La situation se durcit et un nouveau régime d'inégalités territoriales se met en place : **la France des métropoles et des territoires résidentiels attractifs tirera vraisemblablement son épingle du jeu** (mais avec des dégâts collatéraux pour certaines catégories de population), **tandis que les territoires marqués par le déclin industriel, ou qui se trouvent à l'écart des flux économiques et résidentiels, risquent de connaître un avenir difficile.** Les manifestations et l'intensité du mal-logement diffèrent selon ces territoires.

³⁹ Le décret du 24 mai 2012 relatif aux attributions de Cécile Duflot note que le ministre de l'Égalité des territoires et du Logement « veille à la réduction des inégalités territoriales, notamment en matière de logement ».

Les marchés immobiliers des territoires attractifs sont particulièrement tendus et deviennent inaccessibles aux ménages les plus modestes. L'insuffisance de l'offre de logement à un coût supportable crée une concurrence pour l'accès au logement, notamment pour le logement social, et conduit les ménages des catégories intermédiaires et moyennes à se déplacer vers les périphéries des villes pour accéder à la propriété tandis que les plus modestes sont confinés dans les parties dépréciées du parc immobilier (ZUS, copropriétés en difficulté), et tandis que de nombreuses personnes fragiles n'ont pas de domicile personnel et sont obligées de recourir à des solutions précaires, voire indignes. Finalement, **on retrouve dans ces territoires attractifs, plus qu'ailleurs, un empêchement des parcours résidentiels, une ségrégation spatiale alimentée par les dynamiques du marché immobilier** et une inadaptation croissante de l'offre disponible aux ressources des ménages.

Les territoires en déclin sont marqués par d'autres formes de mal-logement. Une partie de leur parc immobilier (l'habitat ouvrier dans les zones d'ancienne industrie, l'habitat des propriétaires modestes en zone rurale) est obsolète et engagée dans une spirale de dépréciation que les interventions publiques peinent à enrayer. Ces territoires **sont souvent soumis à un cercle vicieux : la faible qualité des logements**, héritée de leur histoire économique et sociale, **et leur coût abordable attirent des ménages modestes et fragiles**, ce qui renforce leur spécialisation sociale mais la fige compte tenu de l'absence d'alternative pour les ménages qu'ils accueillent.

La dimension territoriale du mal-logement vient ainsi redoubler sa dimension sociale mise en évidence dans le dernier rapport qui distinguait le mal-logement des précaires et des pauvres menacés d'exclusion, de celui des couches populaires et moyennes fragilisées par l'évolution rapide du coût du logement depuis une dizaine d'années.

Le développement de politiques territoriales de l'habitat capables de répondre aux manifestations diversifiées du mal-logement est alors confronté à l'approfondissement des inégalités territoriales et à la diversité des manifestations et de l'intensité du mal-logement.

La situation est d'autant plus délicate que les responsables politiques sont confrontés au **décalage entre le niveau et les caractéristiques de la demande et la situation de l'offre immobilière qui a été forgée par l'histoire économique et sociale des territoires**, les mutations des profils de la demande étant beaucoup plus rapides que celles qui concernent le logement.

Ce décalage résulte, en partie, de l'implantation historique du logement social très liée à l'origine, au développement industriel et urbain de la France et amplifiée durant les Trente Glorieuses. L'essentiel du parc se

trouve dans les régions industrielles des 19^e et 20^e siècles, tandis que la demande potentielle de logement s'affirme dans le grand Sud et vers l'Ouest de la France.

Un autre obstacle au développement de politiques territorialisées de l'habitat réside dans **l'élargissement de l'espace urbanisé qui s'opère sous l'effet de la mobilité résidentielle**. Aujourd'hui, les trois quarts de la croissance démographique se jouent à l'extérieur des périmètres où s'élaborent et se mettent en œuvre les démarches de planification et les politiques de l'habitat, de sorte que les conditions ne sont guère réunies pour construire des réponses à hauteur des besoins, notamment en termes d'offre abordable et d'urbanisation durable.

L'échelle d'intervention de l'action publique doit tenir compte de cette évolution qui souligne les limites des cadres d'action existants. Les politiques territorialisées de l'habitat s'expriment à travers des Programmes locaux de l'habitat mis en œuvre par les intercommunalités, communautés d'agglomération ou communautés de communes. Mais **ces politiques sont confrontées au processus de mobilité résidentielle qui contribue à élargir l'espace dans lequel se reconstruisent les relations entre le domicile et le travail**. Avec le départ de la ville des catégories modestes et moyennes pour accéder à la propriété d'un logement, on ne peut plus seulement construire une politique locale de l'habitat en réponse aux besoins locaux qui s'expriment dans les limites des agglomérations sans prendre en compte **les stratégies résidentielles des ménages qui font éclater le cadre territorial des programmes locaux de l'habitat**. La politique publique de l'habitat « *ne doit pas seulement intervenir, comme le souligne Daniel Behar, sur un espace fermé qui générerait des besoins locaux mais sur un système ouvert défini par la diversité des stratégies résidentielles des ménages*⁴⁰ ». C'est sur ces dynamiques que les politiques doivent agir, en s'attachant à identifier les interdépendances entre situations des territoires et trajectoires sociales différenciées.

Dès lors, il faut **repenser les mécanismes de solidarité** qui sont la clé pour promouvoir l'égalité des territoires, pour les doter des moyens d'adapter le parc de logement à la diversité des besoins et leur donner des perspectives de développement. Une telle ambition oblige à ne pas laisser les collectivités locales seules face à leurs difficultés et à renforcer le rôle de l'État (ou d'un échelon supra-communal) pour assurer une plus juste redistribution des moyens financiers, renforcer les mécanismes de solidarité entre territoires et promouvoir une gouvernance plus adaptés des politiques locales de l'habitat aux enjeux de la période. **La clé de l'égalité se situe dans la solidarité** et celle-ci ne peut s'exercer dans un cadre territorial trop contraint et trop limité.

⁴⁰ « Faut-il vraiment territorialiser la politique de l'habitat ? », Daniel Béhar, Habitat et Société, septembre 2010, n°59.

Les politiques locales doivent être en capacité de traiter le mal-logement

La mobilisation de tous les acteurs pour répondre à l'enjeu du mal-logement et en réduire les effets les plus délétères ne se heurte pas seulement au carcan de la répartition des compétences entre les différents niveaux de l'organisation de la République. Certes, on peut attendre des clarifications de la réforme annoncée de la décentralisation et que la cohérence de l'action publique en sorte renforcée. Mais autant que la répartition des compétences, c'est le logement qui est par nature porteur de complexité. Complexité des enjeux qui lui sont associés (économique, urbain, immobilier, social...), complexité du système d'acteurs qui concourt au développement de l'offre immobilière et à sa gestion.

Pour la Fondation Abbé Pierre, deux objectifs partagés devraient guider l'action publique :

- orienter l'intervention de tous les acteurs pour répondre aux mêmes priorités,
- intervenir sur toutes les dimensions du mal-logement.

Orienter l'action de tous les acteurs vers les mêmes priorités

Agir pour réduire les difficultés que rencontrent nos concitoyens les plus fragiles, nécessite de traiter la crise du logement à la hauteur de l'enjeu et des souffrances qu'elle représente. Une politique volontariste en la matière passe par une action élargie concernant les quatre axes du « Contrat social pour une nouvelle politique du logement », même si ceux-ci se déclinent différemment en fonction des spécificités territoriales.

Il faut **produire suffisamment de logements accessibles**, partout où des besoins existent, car **les personnes les plus fragiles sont les premières victimes de la pénurie de logement**, les premières à être obligées de se tourner vers des formes précaires voire indignes d'habitat, de solliciter un hébergement chez un tiers, de recourir à des solutions de fortune et parfois de n'avoir d'autre solution que la rue.

Il faut **réguler les marchés et maîtriser le coût du logement**, car la dérive des prix du logement au cours des dix dernières années a contribué à fragiliser les catégories intermédiaires jusqu'aux couches moyennes et à élargir ainsi le cercle des personnes confrontées au mal-logement.

Il faut assurer **plus de justice sociale et de solidarité en développant des actions spécifiques en direction des plus fragiles**, car il ne suffira pas de rétablir les équilibres sur le marché du logement, de maîtriser le coût du logement pour les protéger des aléas de la vie. Si la politique

du logement ne peut se réduire à afficher de la sollicitude envers les défavorisés, **l'inflexion des orientations générales de la politique du logement pour mieux répondre aux besoins sociaux, ne supprimera pas la nécessité d'une action spécifique en faveur des plus fragiles.**

Il faut construire **une ville équitable et durable car on ne peut se satisfaire de la dérive de certains quartiers ou même de certaines villes**, qui se spécialisent pour les uns, dans l'accueil des populations les plus aisées, et pour les autres dans l'accueil des ménages les plus fragiles et ne jouent plus leur rôle de tremplin vers des territoires plus valorisés et vers une vie meilleure.

Les politiques locales de l'habitat doivent contribuer à la mise en œuvre de ces quatre dimensions de l'action publique en cohérence avec l'action de l'État, des Départements en charge de l'action sociale et des Régions, même si l'implication des ces dernières est plus ténue. Les politiques locales de l'habitat ne peuvent limiter leur objectif au développement, à la réhabilitation et à la meilleure répartition du logement social sur leur territoire, mais contribuer à la mise en œuvre des priorités du « Contrat social pour une nouvelle politique du logement » que nous avons rappelées. Les leviers d'intervention à activer seront évidemment fonction des problématiques sociales et de mal-logement identifiées sur et par les territoires, ce qui pose par ailleurs la question de l'observation et des moyens mis en œuvre pour la mener localement dans la durée, lesquels font aujourd'hui singulièrement défaut.

Intervenir sur toutes les manifestations du mal-logement

Les dimensions du mal-logement déclinées par la Fondation Abbé Pierre⁴¹ permettent de souligner la diversité des attentes auxquelles doivent répondre les politiques et de mieux identifier les différentes composantes de la demande sociale de logement : demande de logement ou d'hébergement, demande de sécurisation pour accéder à un logement, d'amélioration des conditions d'habitat, de protection pour y demeurer, de pouvoir en partir pour une situation meilleure en terme de logement, de statut, de localisation.

L'action des collectivités locales, complémentaire de celle de l'État, doit permettre d'intervenir sur ces différents registres qui appellent des réponses de nature différente. **À chaque manifestation du mal-logement correspondent des modalités d'action spécifiques :**

⁴¹ Elles sont déclinées dans la première partie du chapitre 2 de ce rapport.

Disparités territoriales, diversité du mal-logement

L'approche territoriale du mal-logement : un défi pour les politiques du logement

à l'absence de logement...	des actions concernant l'accueil et l'hébergement, le développement de formes adaptées de logement
aux difficultés d'accès...	la production d'une offre accessible, des mécanismes de solvabilisation suffisamment puissants, des politiques d'attribution adaptées
aux mauvaises conditions d'habitat...	des politiques d'amélioration de l'habitat, de lutte contre l'habitat indigne
aux difficultés de maintien...	des dispositifs de sécurisation et de protection, une régulation des prix, des loyers et une action sur les charges, la lutte contre la précarité énergétique
à l'inégalité des perspectives de mobilité...	le développement d'un parc accessible bien réparti sur l'ensemble du territoire, la prise en compte des demandes de mutation.

Ce rapide repérage des politiques qui peuvent être mobilisées pour traiter les différentes manifestations du mal-logement souligne l'ampleur de l'intervention publique à conduire, la réponse au mal-logement ne passant pas uniquement par la construction de logements sociaux.

En tout état de cause, l'action publique en faveur du logement ne saura être réellement efficace et adaptée qu'en s'appuyant sur une observation rigoureuse de la réalité du mal-logement au niveau local. Car si l'on n'agit bien que sur ce que l'on connaît, la diversité des formes et des manifestations du mal-logement dans les différents territoires, exige dès à présent la réalisation de diagnostics⁴² locaux approfondis, sur les situations à prendre en charge, ainsi que l'offre et les réponses existantes, sachant qu'une attention toute particulière doit être rapidement accordée à la situation des DOM. C'est la responsabilité de tous, qu'elle que soit l'issue de la future réforme territoriale, que d'y contribuer. Et c'est bien sûr la responsabilité suprême de l'État de garantir dans ce contexte, les conditions de mise en œuvre de la solidarité nationale, dans un souci de justice sociale envers nos concitoyens les plus fragiles.

⁴² Telle est la première recommandation du rapport « Pour un choc de solidarité en faveur des sans-abri et des mal-logés » : établir avant la fin du 1^{er} trimestre 2013, des diagnostics locaux identiques dans chaque département qui embrassent la totalité des situations à prendre en charge (de la rue au mal-logement en passant par l'habitat indigne), en s'appuyant sur la typologie de la grille européenne ETHOS, et de l'offre et des réponses existantes sur le territoire. Ce rapport est issu de la mission confiée à Alain Régnier et Christophe Robert et qui a été remis au Premier ministre à l'occasion de la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale des 10 et 11 décembre 2012.

Annexe présentant le zonage retenu pour la distribution par l'État des aides au logement social ou à l'investissement locatif

Le zonage locatif social

La zone I réunit l'agglomération de Paris et les communes des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, ainsi que les zones d'urbanisation et les villes nouvelles d'Ile-de-France.

La zone I bis, à laquelle s'appliquent des plafonds de loyers supérieurs à la zone I, a été créée pour tenir compte du niveau de tension supérieur de Paris et de ses communes limitrophes.

La zone II comprend les autres communes de l'Ile-de-France, les agglomérations et les communautés urbaines de plus de 100 000 habitants, les zones d'urbanisation et les villes nouvelles hors Ile-de-France, le « Genevois français » à la frontière suisse, les îles non reliées au continent et des cantons du département de l'Oise.

La zone III correspond au reste du territoire métropolitain.

Extrait du rapport de la Cour des comptes 2012, « Le logement Social : les priorités géographiques » p. 489

Le zonage de l'investissement locatif ou zonage Scellier

Zone A bis : Paris et des communes proches de Paris. Cette zone est identique à la zone I bis pour les offres de prêt émises avant le 1^{er} juin 2011 ; elle a été étendue pour les offres de prêt émises après le 1^{er} juin 2011 ;

Zone A : départements de la petite couronne, une partie des communes des départements de la grande couronne les plus proches de Paris, certaines communes de l'Ain et de Haute-Savoie (proches de Genève), des Alpes-Maritimes et du Var (sur le littoral, de Hyères à Menton) ;

Zone B : des communes de la grande couronne, des agglomérations de plus de 50 000 habitants considérées comme tendues, certaines communes où les loyers étaient élevés, les îles non reliées au continent, les départements et territoires d'outre-mer, le pourtour de la Côte d'Azur. La zone est subdivisée en **zone B1** et **zone B2** selon la taille de l'agglomération (plus de 150 000 habitants) et l'intensité de la tension ;

Zone C : le reste du territoire.

Extrait du rapport de la Cour des comptes 2012, op. cit. p. 492



La mise en œuvre du **Contrat social**
pour une nouvelle politique du logement

Une première année de transition

1^{er} ENGAGEMENT

PRODUIRE SUFFISAMMENT DE LOGEMENTS ACCESSIBLES PARTOUT OÙ LES BESOINS EXISTENT

« La crise du logement trouve en partie son origine dans le déficit de l'offre et son inadaptation aux besoins et ressources des ménages. L'effort de construction nécessite une grande vigilance sur ce que l'on construit, sur sa localisation et les catégories de ménages concernées. Produire du logement renvoie à une série de chantiers pensés conjointement et combinés pour répondre aux besoins quantitatifs et qualitatifs, tout en veillant aux équilibres territoriaux »
 (extrait du Contrat social).

OBJECTIF	<p>Programmation pluriannuelle de 500 000 logements par an, dont 150 000 logements locatifs vraiment sociaux</p> <p>Donner une place prépondérante aux aides à la pierre Consolider et renforcer le système public de production de logements sociaux Ajuster les aides fiscales aux contreparties sociales</p>
MESURES ADOPTÉES	<p>LOGEMENT SOCIAL</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le budget 2013 pose l'objectif de 150 000 logements sociaux : 69 000 PLUS (55 000 en 2012) / 33 000 PLAI (22 500 en 2012) / 48 000 PLS (42 500 en 2012). - La part de l'État dans les aides à la pierre augmente de 50 M€ pour atteindre 550 M€. Le montant de la subvention par logement baisse encore : 400 €/lgt PLUS (600 € en 2012) et 7 500 €/lgt PLAI (9 800 € en 2012). L'État mobilise en outre des recettes extra-budgétaires : 950 M€ provenant d'Action logement, issus d'un prêt qu'il doit souscrire auprès de la CDC, seront reversés aux bailleurs sociaux sous forme de prêts bonifiés. - Les taux de TVA sont réformés par la 3^e LFR 2012 qui prévoit de faire passer le taux intermédiaire (qui concerne les activités de construction) de 7 % à 10 % en 2014. - Les livrets d'épargne populaire, qui contribuent au financement du logement social, voient leurs plafonds rehaussés (décrets du 18/09/2012, décret du 24/12/12) : <ul style="list-style-type: none"> • le Livret A passe de 15 300 € à 19 125 € à compter du 1/10/2012, puis à 22 950 € à compter du 1/01/2013, • le LDD passe de 6 000 € à 12 000 € à compter du 1^{er} octobre. - Le prélèvement sur le potentiel financier des organismes Hlm est supprimé dès le 1^{er} janvier 2013 par la loi relative à la mobilisation du foncier public. <p>INVESTISSEMENT LOCATIF</p> <ul style="list-style-type: none"> - La LFI 2013 crée un nouveau dispositif d'investissement locatif poursuivant l'objectif de mobiliser les fonds privés pour la réalisation de 40 000 logements à niveau de loyer intermédiaire dans les communes souffrant d'un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements (zones A et B1) et dont les plafonds de loyer et de ressources sont inférieurs à ceux du « Scellier social » (entre le PLS et le PLI), en contrepartie d'une réduction d'impôt sur 9 ans (18 % en Métropole et 29 % dans les territoires d'Outre-mer). (Article 199 novovicies du CGI)

	<p>ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ</p> <p>- La 3^e LFR 2012 recentre le PTZ+ sur les ménages plus modestes en assouplissant les conditions du différé de remboursement, porté à 100% pour améliorer la solvabilité des emprunteurs des deux premières tranches de revenus, et en baissant les plafonds de ressources pour son bénéfice (<i>décret du 29 décembre 2012</i>). Le coût de la mesure ne devrait pas excéder 810 M€. Il reste centré sur la production neuve.</p>
<p>COMMENTAIRE</p>	<p>Les objectifs de production vraiment sociaux augmentent (102 000 PLUS et PLAI contre 77 500 en 2012), mais ils sont encore très insuffisants pour répondre aux besoins. Le nombre de PLAI n'atteint pas le quart de la production, alors que les PLS représentent encore le tiers des objectifs. Le montant de la subvention, pourtant indispensable à l'équilibre financier des opérations et nécessaire pour faire sortir des logements à des loyers compatibles avec les ressources des ménages, baisse encore. La remontée et la déclinaison locale des besoins ne sont toujours pas organisées et aucune loi de programmation n'est prévue (type plan de cohésion sociale) pour sécuriser les financements et donner la visibilité attendue par les acteurs.</p> <p>Le relèvement des plafonds des livrets d'épargne populaire, dont les effets sont très dépendants de la conjoncture (durée de mobilisation des prêts, hausse des coûts de production, pression du système bancaire), est opportun si la hausse de la collecte est prioritairement affectée à la réduction du coût des logements produits en bonifiant davantage les prêts accordés aux bailleurs sociaux.</p> <p>Le nouveau dispositif d'investissement locatif, un peu plus social, est sans doute nécessaire pour soutenir la production globale. Mais les anciens dispositifs fiscaux sans contrepartie sociale coûtent toujours plus cher et hypothèquent la capacité des finances publiques à soutenir la réalisation de logements réellement sociaux.</p> <p>Avec le PTZ+, la place de l'investissement des particuliers dans le logement reste prépondérante, mais aucune mesure n'est destinée à faire revenir les investisseurs institutionnels dont les capacités d'investissement sont pourtant bien plus importantes. Dans ces conditions, la Fondation interroge fortement le respect par le Gouvernement de son engagement à produire chaque année 500 000 logements, dont 150 000 sociaux. À ce jour, le compte n'y est pas.</p>
<p>OBJECTIF</p>	<p>Réduire les coûts de production</p> <p>Une loi foncière pour reconsidérer les modalités d'administration des sols et maîtriser leur valeur</p> <p>Des économies sur la chaîne de production</p> <p>Le développement de l'habitat coopératif</p>
<p>MESURES ADOPTÉES</p>	<p>FONCIER</p> <p>- Abrogation de la loi n°2012-376 du 20 mars 2012 instaurant un dispositif de majoration automatique de 30 % des droits à construire sur l'ensemble du territoire national (mesures transitoires jusqu'en 2016 pour les communes qui se sont déjà engagées).</p> <p>- La loi relative à la mobilisation du foncier public prévoit une décote pouvant atteindre 100 % de la valeur d'un terrain public (État et établissements publics) cédé en vue de la réalisation de logements sociaux.</p>
	<p>Au sens du Contrat social, une véritable politique foncière englobe l'observation, le recensement, la captation et la planification des sols grâce à un réinvestissement de la collectivité, la prise en compte de manière générale de la destination des sols dans leur prix de vente, un développement plus significatif des modes de dissociation du foncier et du bâti et la redistribution des plus-values foncières. La mobilisation du foncier public va dans le bon sens, mais restera nettement insuffisante si le régime global d'administration des sols n'est pas revu pour favoriser la réalisation de logements à vocation sociale.</p> <p>Certes, l'instauration d'un mécanisme d'encadrement de la définition de la valeur foncière est à l'étude et une grande concertation a été lancée par la ministre du logement sur le foncier, l'urbanisme et l'aménagement devant déboucher sur des mesures à paraître dans la loi relative au logement annoncée en 2013... mais les premières mesures destinées à lutter contre la rétention foncière prévues par la LFI 2013 ont été censurées par le Conseil constitutionnel.</p>

COMMENTAIRE

La loi sur le logement annoncée en 2013 devrait contenir un chapitre consacré aux autres formes de propriété, dont l'habitat coopératif qui se concentre sur l'utilité sociale de l'occupation d'un logement, son accessibilité financière et la participation des habitants. À l'instar d'autres pays, il est temps d'asseoir ces principes dans un cadre juridique et fiscal favorable, tout en garantissant l'apport de compétences nécessaires à l'aboutissement des projets et à la sécurisation des habitants.

OBJECTIF

Mobiliser les logements existants

Un plan quinquennal de conventionnement de 100 000 logements locatifs
 Remettre sur le marché les logements vacants

**MESURES
 ADOPTÉES**

CONVENTIONNEMENT DU PARC LOCATIF PRIVÉ

- Le budget 2013 indique un objectif de conventionnement de 12 900 logements conventionnés *via* l'Anah. Le financement de l'agence est revu : ses ressources sont dorénavant issues du produit de la vente des quotas d'émission de gaz à effet de serre (jusqu'à 590 M€), d'une fraction de la taxe sur les logements vacants (jusqu'à 21 M€) et des recettes issues des certificats d'énergie (estimées à 17 M€).

MOBILISATION DES LOGEMENTS VACANTS

- Les taux de la taxe sur les logements vacants ont tout d'abord été relevés dans la 2^e LFR 2012 (*loi du 16 août 2012, article 8*) :

- 12,5 % la 1^{re} année d'imposition (au lieu de 10 %),
- 15 % la 2^e année d'imposition (au lieu de 12,5 %),
- 20 % à partir de la 3^e année (au lieu de 15 %).

- La LFI 2013 renforce encore la taxe, à compter du 1^{er} janvier 2013 (article 232 du code général des impôts) :

- un logement est considéré vacant au bout d'1 an d'inoccupation (au lieu de 2 ans),
- le logement doit être occupé au moins 90 jours pour ne pas être considéré comme vacant (au lieu de 30 jours),
- le taux est conservé à 12,5 % la 1^{re} année, mais passe à 25 % dès la 2^e année,
- le champ d'application géographique de la taxe est étendu à des villes plus petites (aux zones d'urbanisation continue de + de 50 000 hab. où il existe un déséquilibre important de l'offre),
- la soumission des logements vacants à la taxe d'habitation sur le reste du territoire est rendue possible dès 2 ans de vacance (au lieu de 5 ans).

- Le régime de la « réquisition avec attributaire » est modifié par la loi relative à la mobilisation du foncier public : la réquisition est rendue possible dès 12 mois d'inoccupation d'un logement (au lieu de 18 mois) et l'engagement du propriétaire d'effectuer les travaux nécessaires pour mettre fin lui-même à la vacance est encadré. Un arrêté du 14 décembre 2012 actualise le prix de base au m² des locaux ainsi réquisitionnés.

COMMENTAIRE

Le contrat social revêt une dimension systémique et sa signature revenait à reconnaître que les priorités sont multiples. La mobilisation du parc existant, au regard de son ampleur, son coût et son état, ne peut absolument pas être reléguée au second plan. Or, l'objectif de développement d'une offre locative abordable dans le parc privé est extrêmement faible. On a pourtant su conventionner près de 39 000 logements en 2006.

La Fondation estime donc que l'objectif peut (et doit) être beaucoup plus ambitieux et appelle pour cela la création dès 2013 d'un nouveau dispositif de conventionnement plus incitatif qui pourrait prendre appui sur le plan de rénovation thermique des logements, le traitement de l'habitat indigne, mais aussi sur le renforcement de la taxe sur les logements vacants.

L'inventaire des bâtiments vides, lancé à la fin de l'année 2012, et les lettres envoyées aux préfets dans les zones les plus tendues (IdF, Rhône-Alpes, PACA) témoignent de l'engagement de procédures de réquisition de bâtiments appartenant à des personnes morales. La portée symbolique de cette mesure est forte, bien que temporaire et à l'ampleur forcément limitée. La Fondation constate que la réquisition avec attributaire obéit à un régime satisfaisant pour ses bénéficiaires : plafonds de ressources et de loyers au niveau du PLAI et statut protecteur (bail « loi de 89 », toutefois d'une durée d'un an, et obligation de relogement à terme). Dans la situation actuelle, elle vient opportunément renforcer les capacités de relogement des plus démunis.

2^e ENGAGEMENT

RÉGULER LES MARCHÉS ET MAÎTRISER LE COÛT DU LOGEMENT

« L'impératif d'offrir un logement adapté à chacun ne pourra être respecté tant que les marchés immobiliers continueront à faire augmenter démesurément le coût du logement et qu'ils seront animés par des logiques indépendantes de la fonction de loger. Parallèlement à la nécessaire production de logements à vocation sociale, il est devenu incontournable de réguler les marchés tout en soutenant les ménages » (extrait du Contrat social).

OBJECTIF	Réguler les marchés Encadrer les loyers Peser sur les plus-values immobilières Encadrer les pratiques professionnelles
MESURES ADOPTÉES	<p>ENCADREMENT DES LOYERS</p> <ul style="list-style-type: none"> - Un décret limite la hausse des loyers à la relocation et au renouvellement des baux à l'indice de référence des loyers (décret du 20 juillet 2012 relatif à l'évolution de certains loyers, pris en application de l'article 18 de la loi du 6 juillet 1989). - Le budget 2013 prévoit le soutien de l'État à la création de 75 observatoires locaux du logement dans les agglomérations de + de 50 000 hab. et leur coordination nationale. <p>PLUS-VALUES IMMOBILIÈRES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Une surtaxe sur les plus-values immobilières les plus élevées (hors résidence principale et terrains à bâtir) est prévue dans la 3^e LFR 2012. Elle est destinée à compenser la suppression du prélèvement sur le potentiel financier des bailleurs sociaux, à contribuer au financement du programme de rénovation urbaine mis en œuvre par l'Anru et au financement du développement et de l'amélioration du parc de logements locatifs sociaux. Pour créer un « choc d'offre », la mesure ne s'appliquera qu'aux plus-values de cession réalisées à compter du 1^{er} janvier 2014. La recette attendue est de l'ordre de 150 millions d'euros. - La loi relative à la mobilisation du foncier public prévoit la création d'un outil statistique national (confié à l'Insee) regroupant et croisant les différentes données relatives au marché du logement, avant le 31 décembre 2013.
	<p>Le décret limitant la hausse des loyers à la relocation est un signe positif, mais ne répond que très partiellement à la proposition émanant du Contrat social. Pris pour une durée d'un an, son efficacité est limitée pour le locataire, notamment en l'absence d'indication de l'ancien loyer, et la hausse des loyers reste possible dans les zones les plus chères (dernier IRL à 2,15 %).</p> <p>Un système législatif de maîtrise des loyers, et de baisse possible, est annoncé dans la loi sur le logement pour 2013. Cette deuxième étape est indispensable. Il est nécessaire que le Gouvernement poursuive dans cette direction, sans remettre en cause les protections du locataire et en incluant les logements meublés pour éviter tout contournement.</p>

COMMENTAIRE	<p>La mise en place des observatoires locaux du logement sera expérimentée cette année sur 17 territoires pilotes et leur généralisation est envisagée en 2014. La réserve d'un financement par l'État dédié à leur développement démontre que la démarche est engagée en vue de la connaissance et la transparence des marchés.</p> <p>Le ministre a annoncé vouloir revoir la réglementation applicable aux professionnels de l'immobilier pour donner des garanties supplémentaires au consommateur et instaurer une instance de régulation du secteur. Il est attendu de cette réforme un meilleur encadrement des pratiques abusives facilitées par la tension des marchés et des rémunérations qui participent à l'inflation des prix.</p>
OBJECTIF	Maîtriser le coût du logement Renforcer les aides personnelles au logement Lutter contre la précarité énergétique
MESURES ADOPTÉES	AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT - Le budget 2013 est en augmentation de 337 M€ (avec recettes extra-budgétaires). L'indexation des aides sur l'IRL est rétablie. PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE - En matière de performance énergétique des bâtiments, les objectifs du Gouvernement ont plusieurs fois été réaffirmés : un plan d'isolation thermique d'un million de logements par an, dont 600 000 logements anciens. - Le bénéfice des tarifs sociaux du gaz et de l'électricité a été étendu aux bénéficiaires de l'aide au paiement d'une assurance complémentaire de santé (environ 400 000 foyers sont concernés, soit 830 000 personnes supplémentaires). <i>(Arrêté du 21 décembre 2012 relatif à la tarification spéciale de l'électricité comme produit de première nécessité)</i>
COMMENTAIRE	<p>Le rétablissement de l'indexation des aides au logement sur l'IRL ne permettra pas de rattraper leur décrochage avec les loyers réels supportés par les ménages. Si l'on ajoute à ce constat le phénomène de « non-recours » et la fongibilité des indus, il apparaît que l'allocation logement, en plus de ne plus être suffisamment solvabilisatrice, devient une source potentielle d'instabilité budgétaire pour ses bénéficiaires, ce qui interroge profondément l'efficacité des politiques publiques et de notre système de protection sociale. La Fondation appelle instamment à une revalorisation significative des aides (au moins à court terme le temps que les mesures structurelles destinées à limiter le coût du logement fassent leur effet), à l'amélioration de leur couverture et à la sécurisation de leur versement.</p> <p>Le plan de rénovation thermique doit être engagé dès 2013 et nous ne disposons toujours pas d'éléments permettant d'affirmer qu'il sera véritablement ciblé sur les occupants les plus fragiles, propriétaires ou locataires, ni qu'il sera assorti de contreparties sociales. La proposition de loi destinée à instaurer une tarification progressive de l'électricité et du gaz, discutée au Parlement et soutenue par le Gouvernement, ne revêt pas une dimension sociale à la hauteur des enjeux : aucune mesure concrète n'est proposée pour faire reculer la précarité énergétique et les occupants de logements anciens qui n'ont pas les moyens ou la possibilité de rendre leur logement performant ne sont pas pris en compte. Un nouvel aménagement des tarifs sociaux sera insuffisant : il est nécessaire de mettre en œuvre un véritable bouclier énergétique. Tout en intervenant massivement et prioritairement sur les « passoires thermiques », il nous paraît urgent de soutenir financièrement les ménages modestes en doublant le forfait « charges » des aides au logement et d'en ouvrir le bénéfice aux propriétaires occupants modestes qui ne peuvent prétendre aux allocations logement.</p>

3^e ENGAGEMENT

PLUS DE JUSTICE SOCIALE ET DE SOLIDARITÉ

« Pour 3,6 millions de personnes mal-logées, une action immédiate doit être engagée, sans attendre les effets de la construction et de la régulation des marchés. Il faut pour cela instaurer un véritable système de protection sociale du logement qui remette la prévention au cœur des politiques sociales du logement » (extrait du Contrat social).

OBJECTIF	Prévenir les expulsions locatives
MESURES ADOPTÉES	- Circulaire du 26 octobre 2012 relative aux modalités de mise en œuvre du Droit au logement opposable et à la gestion des expulsions locatives par les préfets.
COMMENTAIRE	<p>Une mission sur la garantie des risques locatifs et un système de caution solidaire pour les jeunes est confiée à l'IGF et au CGDD en vue de généraliser un mécanisme de sécurisation locative. La garantie universelle tant promise se fait attendre, alors que la « GRL » dans son modèle actuel ne se développe pas, que le Locapass disparaît progressivement et que les enveloppes dédiées aux FSL ne permettent plus de soutenir tous les ménages en impayés.</p> <p>La circulaire aux préfets sur la gestion des expulsions locatives, après avoir été annoncée pendant des semaines, n'est parue qu'à quelques jours seulement du début de la trêve hivernale. Elle n'aura donc eu quasiment aucune efficacité en 2012. De plus, les expulsions sans solution ont continué jusqu'au 31 octobre, révélant l'incapacité de l'État à assurer le suivi et le contrôle de ses instructions. Le maintien d'une politique essentiellement répressive (plutôt que préventive) est incompréhensible pour la Fondation car le coût des expulsions pour la collectivité est considérable. L'État doit tirer les conséquences du renforcement du droit au logement sur le déroulement de la procédure d'expulsion et l'octroi du concours de la force publique. La loi sur le logement annoncée en 2013 devra garantir ce changement de logique et se donner les moyens de le mettre en œuvre ; elle devra également définir un équilibre satisfaisant entre le droit au logement et les principes relevant du droit de propriété et de l'exécution des décisions de justice.</p> <p>L'évaluation de la prévention des expulsions locatives, prévue en juin 2013, est nécessaire dans un domaine où la politique publique est insuffisante et incohérente, voire inefficace. La Fondation rappelle que des propositions existent et n'attendent qu'à être mises en œuvre. Alors que le nombre de décisions d'expulsions ne cesse de croître, il est grand temps de donner toute sa place à une réelle prévention des expulsions.</p>
OBJECTIF	Adapter le budget des aides et l'accompagnement aux besoins
MESURES ADOPTÉES	- La LFI 2013 ouvre le bénéfice des mesures d'« accompagnement vers et dans le logement » financées par le FNAVDL à toute personne en difficulté de logement (au lieu des seules personnes reconnues prioritaires dans le cadre d'un « recours Daloz »). (Article L.300-2 du CCH)
COMMENTAIRE	Peu de mesures ont été prises pour améliorer le soutien des personnes en difficultés. L'ouverture du FNAVDL ne compensera ni l'absence d'ajustement financier des FSL aux besoins, ni l'inadaptation de l'accompagnement face à l'accumulation croissante des difficultés auxquelles les personnes sont confrontées.

OBJECTIF	Adapter les capacités et les conditions d'accueil des plus démunis Reconfigurer l'offre d'hébergement Développer l'offre locative sociale dans le parc privé « hors marché »
MESURES ADOPTÉES	<ul style="list-style-type: none">- Le Gouvernement a dégagé, fin 2012, une rallonge de 50 M€ répartie entre les crédits de la veille sociale, de l'hébergement d'urgence et de la prise en charge des demandeurs d'asile.- Des mesures prioritaires pour l'Ile-de-France en matière d'hébergement d'urgence ont été annoncées pour compléter l'offre d'hébergement, sur l'accès au logement et l'amélioration de la gouvernance.- Le Premier ministre demande aux préfets, dans une circulaire du 17 octobre 2012, d'établir des projets territoriaux d'ici la fin du mois de janvier 2013.- La circulaire annuelle relative à la mobilisation du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion pendant l'hiver 2013 est parue dès le 23 octobre 2012.- Une note du ministère de l'Intérieur du 13 novembre 2012 aux préfets de région porte sur la gestion du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et une circulaire du 9 novembre 2012 prévoit les appels à projet destinés à créer 1 000 places de CADA en 2013.- La circulaire interministérielle du 4 janvier 2013 énonce les premières dispositions prises pour 2013 après la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale :<ul style="list-style-type: none">• la création de 4 000 nouvelles places en CADA et de 5 000 nouvelles places d'hébergement d'urgence,• la création de 9 000 places en logement adapté (pensions de famille et intermédiation locative) afin de favoriser l'accès direct au logement, ainsi que le renforcement des moyens d'accompagnement des personnes dans les résidences sociales et le développement de l'accompagnement vers et dans le logement,• un plan d'urgence pour reloger 15 000 ménages reconnus prioritaires dans le cadre d'un « recours Dalo » et développer une offre à bas niveau de loyer dans le diffus (en mobilisant tous les contingents de logement social et le parc privé).- Cette circulaire organise l'élaboration de projets territoriaux destinés à répondre à l'urgence de la sortie d'hiver. Ils devront être prolongés par un diagnostic territorial portant sur toutes les situations de mal-logement à prendre en charge. Ces engagements représentent un effort budgétaire supplémentaire de 100 M€, s'ajoutant au budget prévu pour 2013 qui consolide la rallonge débloquée fin 2012.- Une loi est venue modifier le délit d'aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées (loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2013).
	<p>La gestion de la fin de l'hiver 2012 a été chaotique : annonces du maintien des places hivernales, suivies d'annonces de fermeture, et finalement seuls trois centres sont restés ouverts à Paris. Après une rallonge budgétaire « classique » fin 2012, la démarche engagée va toutefois dans le bon sens en matière de repérage des besoins et d'évaluation des dispositifs : sont annoncés des projets territoriaux devant définir des « hypothèses précises » de sortie de la « politique du thermomètre », puis une évaluation des besoins et des solutions devant apporter une vision d'ensemble des difficultés de logement (« de la rue au mal-logement en passant par l'habitat indigne »), territoire par territoire.</p> <p>La Fondation soutient le plan d'action pour l'année 2013 proposé par le rapport préparatoire à la Conférence nationale de lutte contre l'exclusion qui doit permettre l'adoption de mesures structurelles pour répondre aux besoins des personnes en respectant leur dignité, et dont une partie fait l'objet d'engagements de la part de l'État. Les orientations annoncées par le Gouvernement peuvent participer au lancement d'une dynamique nouvelle dès 2013, à condition d'être rapidement mises en œuvre. Mais à ce stade, rien ne garantit encore un changement de pratiques sur le long terme et l'inscription dans un plan quinquennal d'une action publique cohérente fondée sur une approche globale du mal-logement fait encore défaut.</p>

COMMENTAIRE	<p>Pour atteindre l'objectif du « logement d'abord », permettre aux personnes de s'y maintenir et améliorer significativement les réponses aux plus démunis, la Fondation juge indispensable d'intervenir plus fortement encore et sur le long terme, à la fois :</p> <ul style="list-style-type: none"> - sur le développement de l'offre locative dans le parc privé à des loyers abordables via le bail emphytéotique, le bail à réhabilitation, le mandat de gestion et la sous-location, tout en garantissant dès aujourd'hui une capacité suffisante d'hébergement, - sur le redimensionnement et l'amélioration des systèmes préventifs, du travail social, de la solvabilisation des ménages, de l'accompagnement social (qui permettra notamment d'apporter une attention particulière aux « grands exclus »), et de la participation des personnes à la définition et au suivi de leurs projets.
OBJECTIF	Éradiquer l'habitat indigne
MESURES ADOPTÉES	<ul style="list-style-type: none"> - L'action de l'Anah est renforcée autour de six axes : la lutte contre l'habitat indigne, le traitement des copropriétés dégradées (pôle copropriété mis en place), la lutte contre la précarité énergétique, l'adaptation des logements à la perte d'autonomie, la production d'un parc de logement à loyers maîtrisés, l'humanisation des centres d'hébergement. - Circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites.
COMMENTAIRE	<p>La question financière et le développement des outils opérationnels sont incontournables pour procéder au repérage des logements indignes (le problème est trop souvent ignoré, faute d'être visible) et à leur remise en état. Or, la Fondation constate que peu d'initiatives ont été prises à ce stade pour conforter l'action de lutte contre l'habitat indigne et qu'il va falloir, au surplus, pallier de façon urgente l'interruption des prêts des SACICAP (ou PROCIVIS), filiales actionnaires du Crédit immobilier de France, qui met en danger l'aboutissement des projets de sortie d'insalubrité.</p> <p>Parallèlement, la Fondation juge indispensable d'engager en priorité deux chantiers pour faciliter l'éradication de l'habitat indigne : la gouvernance, avec une délégation des pouvoirs de police à l'intercommunalité (hors IdF) et l'organisation d'une mutualisation des interventions à ce niveau ; la simplification des procédures pour améliorer leur efficacité, en étudiant les modalités de leur fusion et l'intégration de critères de performance énergétique.</p> <p>Quoi qu'il en soit, les autorités administratives ont le devoir d'intervenir et de mener les procédures à leur terme, tout en garantissant le relogement des occupants. Si la collectivité estime ne pas avoir les moyens de remettre en état des logements à la place des propriétaires défaillants, les occupants ne doivent pas en subir les conséquences, et le maintien de familles dans des conditions d'habitat dangereuses n'est pas envisageable.</p> <p>La circulaire relative à l'évacuation des campements illicites apporte un cadre de référence à l'intervention des préfets. La méthode proposée va dans le bon sens dans la mesure où elle rappelle que l'anticipation est fondamentale et que les outils de droit commun doivent être ouverts aux occupants des bidonvilles. Mais sa mise en œuvre est mitigée dans le sens où l'obligation des préfets de respecter le droit au logement et à un hébergement et de garantir la sécurité des occupants est parfois placée au second plan, alors que la première des sécurités est de proposer aux familles à la rue un hébergement correct et la possibilité de vivre et travailler dignement. En outre, la Fondation constate que non seulement les évacuations sans solution n'ont pas cessé, mais que la stigmatisation de leurs occupants s'est poursuivie au point de provoquer des violences à leur encontre, comme à Marseille. L'État ne doit pas laisser faire.</p>

OBJECTIF	Droit à l'habitat et à la mobilité pour les Gens du voyage
MESURES ADOPTÉES	<ul style="list-style-type: none"> - Circulaire du 2 octobre 2012 relative à la scolarisation et à la scolarité des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs. - Note du ministère de l'Intérieur du 9 novembre 2012 à l'attention des préfets suite à la décision du Conseil constitutionnel du 5 octobre 2012 déclarant contraire à la Constitution le carnet de circulation, la peine d'emprisonnement des personnes circulant sans carnet, l'obligation de justifier de 3 ans de rattachement ininterrompu dans la même commune pour être inscrit sur une liste électorale.
COMMENTAIRE	<p>Le discours du Premier ministre en clôture de la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté le 11 décembre 2012 annonce que le statut des Gens du voyage sera bientôt à l'étude à l'Assemblée Nationale. Pour la Fondation, des mesures fortes doivent également être prises en ce qui concerne l'accueil et l'habitat des personnes vivant en caravane, et l'égalité de traitement en matière de droit au logement, passant par :</p> <ul style="list-style-type: none"> - une offre d'habitat qui couvre les besoins quantitatifs et qualitatifs et un droit de recours ; - la simplification des règles d'urbanisme pour faciliter l'installation des personnes et garantir l'accès aux services et aux équipements ; - l'accès aux aides (allocations logement, précarité énergétique, amélioration de l'habitat) ; - l'accès aux dispositifs de prévention et d'insertion par le logement (notamment l'accompagnement social lié au logement).

4^e ENGAGEMENT

CONSTRUIRE UNE VILLE ÉQUITABLE ET DURABLE

« Le droit au logement doit impérativement s'accompagner d'un droit à la ville. La question de l'offre accessible se pose au cœur des territoires où se sont forgées les inégalités et la spécialisation spatiale, menaçant le « vivre ensemble » à l'échelle de la société. Il est indispensable de repenser ensemble la production de logements, l'aménagement du territoire et l'urbanisme » (extrait du Contrat social).

OBJECTIF	Mixité urbaine et sociale Renforcer les obligations de la loi SRU Instauration de secteurs de mixité sociale systématiques en zones tendues
MESURES ADOPTÉES	<ul style="list-style-type: none">- La loi relative à la mobilisation du foncier public élève à 25 % le taux minimum de logements sociaux dans les « communes SRU » à atteindre d'ici 2025 (tout en le maintenant à 20 % dans celles ne nécessitant pas un effort supplémentaire), renforce les sanctions en prévoyant une majoration du prélèvement financier opéré sur les communes en carence (pouvant aller jusqu'à son quintuplement) et instaure, pour ces dernières, une obligation minimale de logements sociaux dans les programmes de construction de logements d'une certaine superficie (Article L. 302-9-1-2 du CCH).- La même loi prévoit un rapport de la ministre du logement sur les modalités de mise en œuvre et de généralisation de la règle dite des « trois tiers bâtis » consistant à favoriser, dans les opérations de construction de logements, un tiers de logements sociaux, un tiers de logements intermédiaires et un tiers de logements libres.
COMMENTAIRE	<p>La « loi SRU » visant à assurer une meilleure répartition spatiale des logements sociaux s'est révélée efficace, tout en donnant un objectif lisible et maîtrisable. La Fondation approuve le passage à 25 % de logements sociaux dans les communes où les besoins sont les plus intenses, ce qui répond à un engagement du Contrat social.</p> <p>Elle regrette cependant que le quintuplement du prélèvement financier sur les communes en carence ne soit qu'un plafond et une option pour le préfet. La création d'un fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux (article L. 302-9-3 du CCH) doit être saluée car il est un signe de la prise de conscience par le Gouvernement de la nécessité de se concentrer sur la production très sociale de logements. Toutefois, le seul produit de la majoration du prélèvement sera insuffisant pour une production significative en ce sens.</p> <p>La loi prévoit un rapport sur des dispositifs de mobilisation du parc privé pour les communes en carence, notamment l'intermédiation locative et un droit de priorité locatif. Il est indispensable que les mesures législatives nécessaires pour obliger les communes en carence à pallier l'absence de logements sociaux sur leur territoire figurent dans la loi annoncée pour 2013.</p>

OBJECTIF	Égalité et solidarité entre et dans les territoires Instaurer une contribution de solidarité urbaine Prolonger la rénovation urbaine des quartiers et traiter les copropriétés en difficulté
MESURES ADOPTÉES	<ul style="list-style-type: none">- Le Ministère du Logement est aussi celui de l'Égalité territoriale.- La 3^e LFR 2012 prévoit la création d'un fonds de 170 millions d'€ pour aider les départements les plus en difficulté à exercer leurs missions de solidarité.- Circulaire du Premier ministre du 5 décembre relative à l'élaboration de conventions d'objectifs pour les quartiers populaires entre le ministère de la Ville et les ministères concernés par la politique de la Ville.
COMMENTAIRE	<p>Deux missions sont lancées parallèlement : l'une sur la création d'un Commissariat général à l'égalité des territoires, l'autre sur l'égalité des territoires.</p> <p>La Fondation regrette que la proposition d'une contribution de solidarité urbaine, outil fiscal destiné à corriger l'absence de mixité dans les quartiers les plus chers et à favoriser la production de logements à vocation sociale dans ces mêmes quartiers, n'ait pas encore été saisie par le nouveau Gouvernement.</p> <p>Concernant la politique de la Ville, une concertation opérationnelle doit être conduite, dont les conclusions seront tirées début 2013 pour donner lieu à un projet de réforme. La Fondation ne peut qu'approuver l'objectif de s'assurer de la mobilisation effective de toutes les politiques de droit commun et de ne pas se contenter des moyens spécifiques déployés par le ministère de la ville pour améliorer la qualité de vie dans les quartiers populaires. Mais son impact est difficile à apprécier en l'absence d'éléments sur les engagements précis et leur nature. D'autant qu'il est parallèlement annoncé que les moyens spécifiques seront davantage ciblés dans le cadre de la révision du zonage de la politique de la ville. La complémentarité et l'équilibre entre droit commun et moyens spécifiques doivent être garantis, sans quoi cette nouvelle politique ne produira pas plus d'effet que les dernières, alors que l'Onzus souligne une fois de plus l'aggravation de la situation des quartiers en ZUS.</p> <p>La Fondation attend, par ailleurs, une prolongation de la rénovation urbaine des quartiers qui se fonde sur de nouvelles exigences : une reconstruction hors site et hors ZUS de la majorité des logements démolis, le développement d'une offre plus importante de logements très sociaux, mieux tenir compte de la taille des ménages dans la production nouvelle, un renforcement de la dimension sociale des projets et l'inscription de ses objectifs dans les PLH.</p> <p>Concernant les copropriétés, la loi sur le logement annoncée en 2013 devrait contenir un volet destiné à adapter la loi du 10 juillet 1965 pour permettre la réalisation des travaux de performance énergétique, le repérage, la prévention et le traitement des copropriétés dégradées. La profession de syndic doit faire l'objet d'un meilleur encadrement et plusieurs sujets doivent encore être débattus : un compte séparé obligatoire pour chaque copropriété, les règles de rémunération, le contrôle et la déontologie de la profession. La Ministre prévoit également d'encadrer, par modification législative, la possibilité de mise en copropriété et de congé-vente par le bailleur (<i>communiqué de presse du cabinet du 12 juillet 2012</i>). La Fondation estime que si de telles mesures doivent impérativement figurer dans la prochaine loi sur le logement, elles ne doivent pas occulter le retard intolérable pris dans le traitement des copropriétés dégradées. C'est pourquoi, elle appelle à une intervention urgente des pouvoirs publics, qui ne dépend pas que des modifications législatives à venir. Une attention particulière doit être portée aux occupants, propriétaires et locataires, et des moyens doivent être donnés au portage qui fait partie des outils considérés comme pertinent pour redresser des copropriétés.</p>

GOUVERNER

« La question de la gouvernance des politiques du logement doit être résolue, pour stabiliser le cadre permettant de remplir l'intégralité des engagements »
(extrait du Contrat social).

OBJECTIF	L'État doit fixer le cap et la loi poser les principes de la politique nationale. L'État est garant du droit au logement et de la solidarité nationale. Au niveau local, création d'une autorité organisatrice et régulatrice de l'habitat et du logement.
MESURES ADOPTÉES	<ul style="list-style-type: none">- Deux déclarations communes (l'une de l'État et des Grandes villes et agglomérations, l'autre de l'État et des départements) actent des engagements partagés en matière d'action sociale et de logement : mobilisation des collectivités pour atteindre l'objectif national de construction, renouvellement urbain, évolution des documents d'urbanisme, soutien financier de l'État...- Lettre d'engagement mutuel entre l'État et Action logement, signée le 12 novembre 2012.
COMMENTAIRE	<p>À l'issue du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (<i>dossier de presse du 18 décembre 2012</i>), le lancement d'une évaluation de la territorialisation de la politique du logement est annoncé pour janvier 2013. La Fondation espère que celle-ci permettra de renforcer l'action publique locale et d'atténuer les effets de la RGPP qui a considérablement affaibli l'État et réduit le pilotage et le suivi des instructions nationales.</p> <p>Un nouvel acte de décentralisation est censé venir conforter le rôle des collectivités locales dans le logement et l'action sociale. L'avant-projet de loi de décentralisation propose d'instaurer un cadre de dialogue entre l'État et les collectivités (Haut conseil des territoires et conférences territoriales) et de développer les compétences intercommunales en matière de logement (PLU intercommunaux, responsabilité du droit au logement, gestion des réservations, versement des aides à la pierre), tout en prévoyant un cadre spécifique pour l'IdF. Ces propositions sont conformes aux attentes de la Fondation, mais les débats parlementaires risquent d'être houleux, et nous attendons des élus qu'ils adoptent dans l'enceinte parlementaire la même position que celle tenue envers l'État : l'exigence d'une organisation et d'une répartition claire, sur le long terme, des compétences, moyens, outils de régulation et responsabilités.</p> <p>Comme l'attestent les différentes déclarations communes, l'État a ouvert le dialogue avec les représentants des collectivités et Action logement. Les premiers engagements sont actés. Les préfets de région et de département ont la charge d'examiner avec les collectivités locales les modalités de leur mise en œuvre sur le terrain.</p> <p>La participation des personnes en situation de pauvreté et de précarité à l'élaboration des politiques publiques est annoncée comme un élément de réforme de la gouvernance à venir (<i>discours du Premier ministre de clôture de la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté le 11 décembre 2012</i>). La Fondation sera vigilante à ce que ces annonces soient réellement suivies d'effet.</p>

LES CHIFFRES DU MAL-LOGEMENT EN 2013

3,6 millions de personnes sont mal logées

	Nombre de personnes	
	Détail par catégories	Total hors doubles comptes
Personnes privées de domicile personnel dont sans domicile (1) dont personnes en résidences sociales ex nihilo (hors FTM et FJT) (2) dont résidence principale en chambre d'hôtel (3) dont habitations de fortune : cabane, construction provisoire, personnes vivant à l'année en camping ou en mobil-home... (3) dont personnes en hébergement « contraint » chez des tiers (4)	+ 133 000 + 18 142 + 38 000 + 85 000 + 411 000	
Total		685 142
Personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles (5) dont privation de confort dont surpeuplement « accentué » <i>moins les personnes cumulant inconfort et surpeuplement</i>	+ 2 123 000 + 800 000 - 145 000	
Total		2 778 000
Personnes en situation d'occupation précaire locataires d'un logement loué meublé (hors hôtels ou garnis et hors étudiants)*(6)		172 847
« Gens du voyage » qui ne peuvent accéder à une place dans les aires d'accueil aménagées** (7)		71 188
<i>Moins les doubles-comptes entre les catégories du tableau : personnes cumulant plusieurs situations de mal-logement (hors personnes cumulant « inconfort et surpeuplement »)</i>	- 65 000	
TOTAL des personnes mal-logées (a)		= 3 642 177

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

	Nombre de personnes	
	Détail par catégories	Total hors doubles comptes
Propriétaires occupant un logement dans une copropriété en difficulté (356 686 logements) (6)		+ 729 636
Locataires en impayés de loyer (494 800 ménages) (6)		+ 1 252 000
Personnes en situation de surpeuplement « au sens large », hors surpeuplement « accentué » (8)		+ 3 224 000
Personnes en hébergement « résigné » (hors hébergement contraint)*** (9)		+ 240 599
<i>Moins les doubles-comptes (personnes cumulant plusieurs situations de fragilité)</i>	- 292 000	
TOTAL des personnes en situation de fragilité (b)		= 5 154 235
<i>Moins les doubles-comptes entre les deux tableaux (personnes cumulant situation de mal-logement et de fragilité)</i>	- 575 000	
TOTAL GENERAL (a+b)		= 8 221 412

Sachant par ailleurs que¹ :

- 1 179 857 ménages sont en attente d'un logement social (10)
- 3 800 000 ménages sont en situation de précarité énergétique (5)
- 1 305 200 ménages locataires ont récemment rencontré des difficultés de paiement de loyer (hors ménages en impayés au moment de l'enquête) (5)
- 565 000 ménages propriétaires et accédants ont récemment rencontré des difficultés de paiement pour leurs charges et remboursements d'emprunts, dont 70 000 ménages qui étaient effectivement en impayés au moment de l'enquête (5)
- 91 180 ménages occupent un logement sans droit ni titre suite à une décision de justice ayant prononcé l'expulsion**** (11)

Statistiquement, ces derniers chiffres ne peuvent être cumulés sans risques de doubles-comptes (des personnes confrontées à différentes problématiques pouvant être comptabilisées plusieurs fois). Leur ampleur est telle cependant, qu'ils permettent de prendre la mesure du problème du logement dans notre société et d'estimer que :

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

¹ Ces chiffres concernent des ménages (et non des personnes, comme c'est le cas dans les tableaux ci-dessus), ce qui signifie que le nombre de personnes est plus élevé encore.

Sources :

- (1) Insee, à partir du Recensement général de la population (RGP) 2006, de l'enquête établissements sociaux (ES) 2008, sources administratives.
- (2) Ministère du Logement, à fin 2011.
- (3) Insee, RGP 2006.
- (4) Insee, Enquête nationale Logement (ENL) 2002.
- (5) Insee, ENL 2006.
- (6) Fondation Abbé Pierre, à partir des données de l'Insee, ENL 2006.
- (7) Fondation Abbé Pierre, à partir des données du ministère du Logement, à fin 2011.
- (8) ENL 2006. Calcul Insee à partir d'une variable DGALN, ministère du Logement.
- (9) Fondation Abbé Pierre, à partir des données de l'Ined et de l'Insee, ENL 2002.
- (10) Ministère du Logement, à partir du nouveau logiciel du Numéro unique, au 1^{er}/09/2012.
- (11) Fondation Abbé Pierre, à partir des données du ministère de l'Intérieur, 2011.

Indications complémentaires :

* Parmi l'ensemble des personnes locataires d'un logement loué meublé (hors hôtels et garnis, et hors étudiants), soit 432 118 personnes, l'Insee indique que près de 40 % appartenaient au 1^{er} quartile de niveau de vie, soit 172 847 personnes (chiffre retenu par la Fondation).

** Sachant que les Schémas départementaux d'accueil des Gens du voyage établissent un objectif à 41 400 places en aires d'accueil pour répondre à l'ensemble des besoins, et que 23 603 places étaient disponibles fin 2011, on peut estimer que 17 797 familles n'ont pas accès à une place en aire d'accueil aménagée, soit 71 188 personnes (en appliquant un ratio de 4 personnes par famille).

*** 695 648 enfants de 18 ans et plus sont retournés vivre chez leurs parents ou grands-parents (après avoir occupé un logement indépendant pendant plus de 3 mois). En retirant ceux qui sont encore étudiants, ceux qui n'ont pas le projet d'habiter dans un logement indépendant et ceux qui en ont le projet et les moyens financiers, et en retirant également le « noyau dur » de personnes en hébergement contraint chez des tiers (déjà comptabilisé parmi les 3,6 millions de personnes mal-logées) on peut estimer que 240 599 personnes sont « résignées » par rapport à leur situation d'hébergement chez leurs parents ou grands-parents.

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

COMMENTAIRE DES CHIFFRES DU MAL-LOGEMENT 2013

3,6 millions de personnes non ou très mal logées, plus de 5 millions en situation de fragilité à court ou moyen terme dans leur logement... La problématique du mal-logement recouvre des réalités diverses (sans domicile et absence de logement personnel, mauvaises conditions d'habitat, difficultés pour se maintenir dans son logement...), que la Fondation Abbé Pierre cherche à mettre en lumière dans un état des lieux chiffré. Si de nombreuses situations demeurent encore trop méconnues faute de données existantes ou suffisamment fiables (problématique des « squats », difficulté à estimer le nombre de personnes vivant en bidonvilles ou en camping à l'année, question de la mobilité et des trajectoires...), la Fondation Abbé Pierre tient à souligner certains progrès de la statistique publique (comme la réexploitation de l'enquête Logement de 2002 sur les personnes hébergées chez des tiers, ou l'identification des doubles-comptes entre les différentes rubriques de populations mal-logées). Elle salue par ailleurs les pistes d'amélioration formulées par le Conseil national de l'information statistique (CNIS) dans son rapport de juillet 2011 sur « Le mal-logement »², mais rappelle que celles-ci doivent désormais être suivies d'effets.

3,6 millions de personnes non ou très mal logées

Parmi les 3,6 millions de personnes confrontées à une problématique aigüe de mal-logement, on recense tout d'abord **685 000 personnes privées de domicile personnel**. Dans une publication datant de janvier 2011³, l'Insee estime à **133 000 le nombre de personnes sans domicile** en France métropolitaine au début des années 2000. Parmi elles, 33 000 personnes dorment habituellement dans un lieu non prévu pour l'habitation (rue, abri de fortune) ou des centres d'hébergement d'urgence ; 66 000 personnes sont accueillies dans les établissements sociaux de long séjour⁴ et 34 000 personnes dans des dispositifs d'hébergement financés par l'aide au logement temporaire⁵. La Fondation Abbé Pierre y ajoute une partie des personnes accueillies dans les résidences sociales : soit celles qui occupent les 18 142 places disponibles

² Afin d'améliorer l'état de la connaissance publique sur le mal-logement, le Conseil national de l'information statistique a mis en place un groupe de travail en juillet 2010 avec les services producteurs de données, chercheurs, acteurs et associations concernés par la problématique du logement. La Fondation Abbé Pierre a participé activement au groupe de travail qui s'est réuni autour du CNIS en 2010 et 2011.

³ Pierrette Briand, Nathalie Donzeau, *Insee première* n° 1330, « Être sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles », janvier 2011.

⁴ Centres d'hébergement et de réinsertion sociale, établissements d'accueil mère-enfant, centres dédiés aux demandeurs d'asile...

⁵ Logements ou chambres conventionnés à l'ALT en places d'urgence ou de plus longue durée, hors établissements sociaux.

à fin 2011 en résidences sociales *ex nihilo*⁶, lesquelles ne sont pas comptabilisées par l'Insee.

Parmi les 685 000 personnes souffrant d'une absence de logement figurent également toutes celles qui ont recours à des formes d'habitat extrêmement précaires : baraques de chantier, logements en cours de construction, locaux agricoles aménagés... En 2006, le recensement de la population indique que **85 000 personnes résident dans ces « habitations de fortune »**, qui renvoient pour les trois quarts à des constructions provisoires ou des mobil-homes (sans possibilité de mobilité). Par ailleurs, le recensement de la population a permis également d'établir à **38 000 le nombre de personnes vivant à l'année dans des chambres d'hôtel**, le plus souvent dans des conditions d'habitat très médiocres (absence de sanitaires, aucune installation permettant de faire la cuisine...).

Parce qu'elles n'ont pas les moyens financiers pour accéder à un logement indépendant, de nombreuses autres personnes sont enfin hébergées chez un parent, un ami ou une connaissance. D'après les résultats de l'enquête Logement de 2002 (le module « hébergement » a été supprimé de l'Enl 2006 et devrait être réintégré dans la prochaine enquête en 2013), l'Insee indique qu'un « noyau dur » de 79 000 personnes âgées de 17 à 59 ans résident dans des ménages avec lesquels elles n'ont aucun lien de parenté direct. Il convient pour la Fondation Abbé Pierre d'ajouter à ce « noyau dur » tous les enfants adultes contraints de revenir chez leurs parents ou grands-parents, faute de pouvoir accéder à l'autonomie résidentielle (soit 282 000 enfants de plus de 25 ans)⁷ ainsi que les personnes âgées de 60 ans ou plus qui sont hébergées chez un tiers suite à une rupture familiale, un deuil, des difficultés financières ou de santé (soit environ 50 000 personnes). Au total, ce sont donc **411 000 personnes qui sont contraintes à l'hébergement chez un tiers, faute de solution de logement adaptée à leurs besoins**.

À côté des personnes exclues du logement, le mal-logement renvoie aussi aux mauvaises conditions d'habitat. À partir de l'enquête Logement de 2006, l'Insee estime aujourd'hui, sans doubles comptes, que **2 778 000 personnes vivent dans des logements inconfortables (2,1 millions de personnes) ou surpeuplés (800 000 personnes)**. Par analogie avec les critères retenus par la loi Dalo, sont alors considérés comme « privés de confort » les logements situés dans des immeubles insalubres, menaçant de tomber en ruine ou ayant au moins deux défauts parmi les suivants : installation de chauffage insuffisante ou mauvaise isolation, infiltrations d'eau, électricité non conforme, absence d'installation sanitaire ou de coin cuisine. Le surpeuplement « accentué » renvoie pour sa part aux logements auxquels il manque au moins deux pièces par rapport à la norme de « peuplement normal »⁸. À noter que

⁶ Sur 75 592 places en résidences sociales « classiques » disponibles au 31 décembre 2011 (hors maisons relais et pensions de famille), la DGCS indique que 24 % relèvent de création *ex nihilo* (hors résidences sociales issues de la transformation des Foyers de travailleurs migrants et de Foyers de jeunes travailleurs).

⁷ Hors étudiants et ceux qui ont tout juste achevé leurs études.

⁸ La norme de « peuplement normal » prévoit au minimum une pièce pour le ménage, une pièce pour chaque couple, pour les célibataires de 19 ans et plus, une pièce pour deux enfants s'ils sont de même sexe ou ont moins de 7 ans, sinon une pièce par enfant.

l'identification des doubles-comptes permet désormais de mettre en lumière les situations de personnes confrontées à un cumul de difficultés : en 2006, 28 000 ménages (soit 145 000 personnes) vivent ainsi dans des logements qui sont à la fois inconfortables et surpeuplés.

La problématique du mal-logement renvoie également à des situations d'occupation précaire, et notamment aux locataires de logements meublés qui bénéficient d'un environnement juridique moins protecteur que les locataires classiques (durée de bail d'un an). Si de récentes évolutions législatives ont amélioré leur situation, la Fondation Abbé Pierre estime toutefois que la frange la plus modeste d'entre eux constitue, ne serait-ce que par leur fragilité et leur absence de perspectives, un public mal logé, soit 172 847 personnes appartenant au premier quartile de niveau de vie (hors étudiants).

Parce qu'elles constituent des victimes du mal-logement trop souvent négligées, la Fondation Abbé Pierre souhaite enfin pointer la situation de **nombreuses familles de Gens du voyage** qui, lorsqu'elles disposent de revenus modestes, rencontrent d'importantes difficultés pour s'arrêter temporairement ou s'installer durablement sur un territoire. Alors que 41 400 places en aires d'accueil aménagées devaient être financées par les communes dans le cadre des Schémas départementaux, la non-réalisation à fin 2011 de 17 797 places empêche aujourd'hui plus de 70 000 personnes d'accéder à une aire et à des conditions de vie décentes.

Plus de 5 millions de personnes en situation de réelle fragilité

Ces problématiques extrêmes de mal-logement ne doivent pas masquer toutes les situations de personnes en proie à une réelle fragilité dans leur logement à court ou moyen terme. Il en est ainsi des ménages qui, bien que propriétaires, se retrouvent fragilisés lorsqu'ils résident dans des copropriétés en difficulté. D'après une exploitation de l'enquête Logement de 2006 par la Fondation Abbé Pierre, environ 730 000 personnes sont confrontées à un très mauvais fonctionnement de leur copropriété, à un défaut d'entretien ou à des impayés importants et nombreux. Précisons toutefois que cette estimation ne concerne que les copropriétaires occupants, c'est-à-dire à peine plus de la moitié des ménages vivant en copropriété, alors que les observateurs de terrain montrent que les locataires sont généralement surreprésentés dans les copropriétés en difficulté.

L'augmentation incontrôlée du coût du logement précipite par ailleurs de nombreux locataires dans une situation de grande fragilité : 1 252 000 personnes étaient en impayés locatifs en 2006. Un chiffre basé sur des données antérieures à la crise économique apparue courant 2008, et dont on peut donc craindre aujourd'hui qu'il ne soit plus inquiétant encore.

Sans qu'elles relèvent d'une forme aigüe de mal-logement, de nombreuses situations de surpeuplement et d'hébergement chez des tiers retiennent par ailleurs notre attention : il en est ainsi des 3,2 millions de personnes qui habitent dans des logements surpeuplés « au sens large » (hors surpeuplement « accentué »)⁹ et des quelque 240 000 enfants de 18 ans et plus, qui ont dû retourner vivre chez leurs parents ou grands-parents faute de ressources suffisantes pour accéder à un logement autonome, et se retrouvent en quelque sorte « résignées » par rapport à leur statut d'hébergé (hors hébergement « contraint »).

À partir de ces différentes situations, il est possible aujourd'hui d'estimer, sans doubles-comptes, que **8 millions de personnes sont en situation de mal-logement ou de fragilité dans leur logement**. Sans compter les situations de cumul de difficultés, qui concernent 1 million de personnes.

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

Ce chiffre de 8 millions ne tient toutefois pas compte de nombreuses autres situations de fragilité (non comptabilisées afin d'éviter tous doubles comptes), mais qui constituent des signaux d'alerte quant aux difficultés des ménages par rapport au logement. Ainsi, s'il est statistiquement impossible d'agréger les données suivantes (établies par ménage) au total des 8 millions de personnes, elles indiquent toutefois que le nombre de personnes touchées par la crise du logement est bien plus important dans son ampleur que ce que la statistique publique actuelle nous permet d'appréhender :

- **1 180 000 ménages sont en attente d'un logement social** en septembre 2012, d'après le nouveau logiciel du Numéro unique ;
- **3,8 millions de ménages sont en situation de précarité énergétique** d'après l'enquête Logement de 2006 ;
- **1 305 200 ménages locataires ont rencontré des difficultés de paiement de leur loyer** dans les deux ans précédant l'enquête Logement de 2006 (hors ménages en impayé au moment de l'enquête) ;
- **565 000 ménages propriétaires ou accédants** ont rencontré des difficultés de paiement de leurs charges ou remboursements d'emprunts immobiliers, dans les deux ans précédant l'enquête Logement 2006, dont 70 000 qui étaient effectivement en situation d'impayé au moment de l'enquête ;
- **91 180 ménages se sont retrouvés sans droit ni titre dans leur logement** suite à une décision de justice d'expulsion entre 2009 et 2011.

Pour la Fondation Abbé Pierre, ce sont sans aucun doute plus de 10 millions de personnes qui subissent aujourd'hui les conséquences de la crise du

⁹ Le surpeuplement « au sens large » renvoie aux logements auxquels il manque une pièce par rapport à la norme de « peuplement normal » au sens de l'Insee.

logement (production de logements insuffisante et inaccessible aux plus modestes, flambée des coûts du logement et des charges, blocage de la mobilité résidentielle...).

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

GLOSSAIRE

- 115** : Numéro d'urgence sociale anonyme et gratuit pour les sans-abri.
- AAH** : Allocation aux adultes handicapés.
- ADIL** : Agence départementale d'information sur le logement.
- AHI** : Accueil hébergement insertion.
- AIVS** : Agence immobilière à vocation sociale.
- AL** : Allocation logement.
- ALF** : Allocation logement à caractère familial.
- ALS** : Allocation logement à caractère social.
- ALT** : Aide au logement temporaire.
- AML** : Aide à la médiation locative.
- AMO** : Assistance à maîtrise d'ouvrage.
- ANAH** : Agence nationale de l'habitat.
- ANGVC** : Association nationale des gens du voyage catholiques.
- ANIL** : Agence nationale pour l'information sur le logement.
- ANPEEC** : Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction.
- Anru** : Agence nationale pour la rénovation urbaine.
- APE** : Allô prévention expulsion (plateforme téléphonique de la Fondation Abbé Pierre).
- AP-HP** : Assistance publique – Hôpitaux de Paris.
- API** : Allocation parent isolé.
- APL** : Aide personnalisée au logement.
- APVF** : Association des petites villes de France.
- ARS** : Agence régionale de santé.
- ASE** : Aide sociale à l'enfance.
- ASLL** : Accompagnement social lié au logement.
- AUDA** : Accueil d'urgence des demandeurs d'asile.
- AVDL** : Accompagnement vers et dans le logement.
- BBC** : Bâtiment basse consommation.
- BIT** : Bureau international du travail.
- BTP** : Bâtiment et travaux publics.

- CADA** : Centre d'accueil pour demandeurs d'asile.
- CAF** : Caisse d'allocations familiales.
- CAL** : Commission d'attribution de logement.
- CASO** : Centres d'accueil, de soins et d'orientations (de Médecins du Monde).
- CCAS** : Centre communal d'action sociale.
- CCAPEX** : Commission de coordination des actions de prévention des expulsions.
- CCMSA** : Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole.
- CDC** : Caisse des dépôts et consignations.
- CDD** : Contrat à durée déterminée.
- CDI** : Contrat à durée indéterminée.
- CESE** : Conseil économique, social et environnemental.
- CGDD** : Commissariat général du développement durable.
- CGL** : Confédération générale du logement.
- CGLLS** : Caisse de garantie du logement locatif social.
- CHRS** : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale.
- CHU** : Centre d'hébergement d'urgence.
- CIAS** : Centre intercommunal d'action sociale.
- CLLAJ** : Comités locaux pour le logement autonome des jeunes.
- CMSA** : Caisse de mutualité sociale agricole.
- CMUC** : Couverture médicale universelle complémentaire.
- CNAF** : Caisse nationale d'allocations familiales.
- CNAPUS** : Coordination nationale des professionnels de l'urgence sociale.
- CNAV** : Caisse nationale d'assurance vieillesse.
- CNIS** : Conseil national de l'information statistique.
- CNRS** : Centre national de la recherche scientifique.
- COMPAS** : Centre d'observation et de mesure des politiques d'action sociale.
- CPH** : Centre provisoire d'hébergement.
- CREDOC** : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie.
- CREP** : Constat de risque d'exposition au plomb.
- CRH** : Comité régional de l'habitat.
- CSA** : Conseil supérieur de l'audiovisuel.
- CSP** : Catégorie socio-professionnelle.

- CTSB** : Centre scientifique et technique du bâtiment.
- CUB** : Agence d'urbanisme de Bordeaux.
- CUCS** : Contrat urbain de cohésion sociale.
- DALO** : Droit au logement opposable.
- DDA** : Direction départementale de l'agriculture.
- DDASS** : Direction départementale des affaires sanitaires et sociales.
- DDCS** : Direction départementale de la cohésion sociale.
- DDEA** : Direction départementale de l'équipement et de l'agriculture.
- DDT** : Direction départementale des territoires.
- DGALN** : Direction générale de l'aménagement du logement et de la nature.
- DGCS** : Direction générale de la cohésion sociale.
- DGFIP** : Direction générale des finances publiques.
- DHUP** : Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages.
- DiHAL** : Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement.
- DIREN** : Direction régionale de l'environnement.
- DREAL** : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement.
- DREES** : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.
- DRIH** : Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement.
- DSU** : Développement social et urbain.
- EHESP** : École des hautes études en santé publique.
- ENL** : Enquête nationale Logement (Insee).
- EPCI** : Établissement public de coopération intercommunale.
- EPLS** : Enquête sur le parc locatif social.
- ERAP** : État des risques d'accessibilité au plomb.
- ESH** : Espace solidarité habitat (espace d'accueil et d'orientation de la Fondation Abbé Pierre en Ile-de-France).
- FAAD** : Fonds d'aide aux accédants en difficulté.
- FART** : Fonds d'aide à la rénovation thermique.
- FJT** : Foyer de jeunes travailleurs.
- FNARS** : Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale.
- FSL** : Fonds de solidarité pour le logement.

FTM : Foyer de travailleurs migrants.

GIP : Groupement d'intérêt public.

GRL : Garantie des risques locatifs.

HCLPD : Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées.

HLM : Habitation à loyer modéré.

ICC : Indice du coût de la construction.

IDF : Ile-de-France.

IGAS : Inspection générale des affaires sociales.

INED : Institut national des études démographiques.

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

INSERM : Institut national de la santé et de la recherche médicale.

INVS : Institut national de veille sanitaire.

IRL : Indice de référence des loyers.

LC : Logement conventionné.

LCTS : Logement conventionné très social.

LDD : Livret de développement durable.

LHSS : Lit halte soin santé.

MEDDTL : Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement.

MEEDDAT : Ministère de l'Écologie, de l'Énergie du Développement durable et de l'Aménagement du territoire.

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

MOLLE : Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (loi).

MOUS : Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale.

OLAP : Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne.

ONPES : Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

ONZUS : Observatoire national des zones urbaines sensibles.

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

ORI : Opération de restauration immobilière.

PAH : Prêt à l'amélioration de l'habitat.

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

PAP : Prêt pour l'accession à la propriété.

- PARSA** : Plan d'action renforcé en faveur des personnes sans abri.
- PAS** : Prêt à l'accession sociale.
- PB** : Propriétaire bailleur.
- PC** : Prêt conventionné.
- PDABI** : Plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion.
- PDALPD** ou **PDLPD** : Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.
- PDH** : Plan départemental de l'habitat.
- PIB** : Produit intérieur brut.
- PIG** : Programme d'intérêt général.
- PLA** : Prêt locatif aidé.
- PLAI** : Prêt locatif aidé d'insertion.
- PLH** : Programme local de l'habitat.
- PLI** : Prêt locatif intermédiaire.
- PLS** : Prêt locatif social.
- PLU** : Plan local d'urbanisme.
- PLUS** : Prêt locatif à usage social.
- PLUS-CD** : Prêt locatif à usage social-construction démolition.
- PNRQAD** : Programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés.
- PNRU** : Programme national de rénovation urbaine.
- PO** : Propriétaire occupant.
- PRU** : Projet de rénovation urbaine.
- PSLA** : Prêt social à la location-accession.
- PST** : Programme social thématique.
- PTZ (PTZ+)** : Prêt à taux zéro.
- REAAP** : Réseau d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents.
- RGP** : Recensement général de la population.
- RGPP** : Révision générale des politiques publiques.
- RHI** : Résorption de l'habitat insalubre.
- RHVS** : Résidence hôtelière à vocation sociale.
- RMI** : Revenu minimum d'insertion.
- RPLS** : Répertoire du parc locatif des bailleurs sociaux.
- RSA** : Revenu de solidarité active (ex-RMI).

SAMENTA : Enquête sur la SANTé MENTAle et les addictions chez les personnes sans logement, de l'Observatoire Samu social de Paris et l'Inserm.

SCIC : Société coopérative d'intérêt collectif.

SDF : Sans domicile fixe.

SEM : Société d'économie mixte.

SHON : Surface hors œuvre nette.

SIAO : Système intégré d'accueil et d'orientation.

SMIC : Salaire minimum interprofessionnel de croissance.

SMS : Secteurs de mixité sociale.

SOeS : Service de l'observation et des statistiques.

SOFRES : Société française d'études par sondages.

SRU : Solidarité et renouvellement urbains (loi).

TFPB : Taxe foncière sur les propriétés bâties.

THLV : Taxe d'habitation sur les logements vacants.

TLV : Taxe sur les logements vacants.

UC : Unité de consommation.

UE : Union Européenne.

UESL : Union des entreprises et des salariés pour le logement.

UNCCAS : Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale.

UNHAJ : Union nationale pour l'habitat des jeunes.

UNPI : Union nationale de la propriété immobilière.

USH : Union sociale pour l'habitat.

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

ZAC : Zone d'aménagement concerté.

ZFU : Zone franche urbaine.

ZRE : Zone de répartition des eaux.

ZSP : Zone de sécurité prioritaire.

ZUP : Zone d'urbanisation prioritaire.

ZUS : Zone urbaine sensible.

BIBLIOGRAPHIE

1. OUVRAGES

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

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

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

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

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

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

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

DAVEZIES (Laurent), *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*. La République des idées, Le Seuil, 2008.

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

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

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

LAPEYRONNIE (Didier), *Le ghetto urbain*, Robert Laffont, 2008.

LIPIETZ (Alain), *La société en sablier*, La Découverte, 1998.

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

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

MOUILLART (Michel), *Chronique du logement en France (1994-2007)* Acmil, 2007.

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

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

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

WYTS (Clothilde), *Logements évolutifs et mobile'hom[M]e. Comment la conception architecturale peut amener à l'appropriation de l'espace par ses habitants ? Étude architecturale et sociologique de la ZAC Bottière-Chénaie à Nantes*, mémoire de fin d'études, année 2009-2010.

2. TRAVAUX DES INSTITUTIONS ET ORGANISMES D'ETUDES

Agence nationale pour (ANAH) :

- *Rapports d'activité 2011, 2010, 2009, 2008 et 2007.*

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

- VORMS (Bernard), *Le bail emphytéotique : une voie pour aider l'accession dans les zones les plus chères ?*, Habitat actualités, mai 2011.
- BOSVIEUX (Jean), *Logement : la France est-elle condamnée à la crise ?*, décembre 2010.
- BOSVIEUX (Jean), *Les obstacles à la mobilité des propriétaires*, Habitat Actualité, décembre 2008.
- ADIL 75, *Enquête sur la charge financière des loyers dans le budget des ménages parisiens*, février 2009.

Assemblée nationale :

- HOFFMAN-RISPAL (Danièle), RICHARD (Arnaud), *Rapport d'information n° 4221 sur l'évaluation de la politique de l'hébergement d'urgence*, janvier 2012.
- PINTE (Etienne), *Rapport sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées* remis au Premier ministre en septembre 2008.

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

- « Les dommages collatéraux de la crise du logement sur les conditions de vie de la population », in *Cahier de recherche*, n°281, décembre 2011.
- « Les jeunes, les personnes âgées et les difficultés de logement : trois priorités pour l'action sociale », in *Consommation et modes de vie* n° 230, juin 2010.

- « Les difficultés des Français face au logement », *Cahier de recherche* n° 265, décembre 2009.
- « Les classes moyennes sous pression » in *Consommation et Modes de vie* n°219, mars 2009.

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

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

Conseil d'analyse économique :

- MISTRAL (Jacques), PLAGNOL (Valérie), *Loger les classes moyennes : la demande, l'offre et l'équilibre du marché du logement*, octobre 2008.
- MOATI (Philippe) et ROCHEFORT (Robert), *Mesurer le pouvoir d'achat*, janvier 2008.

Conseil Économique Social et Environnemental (CESE) :

- *Bilan et perspectives du Programme national de renouvellement urbain*, Rapporteur Marie-Noëlle Lienemann, septembre 2011.

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

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

Conseil national de l'habitat :

- CAFFET (Marie-Christine), MOUILLART (Michel), *Sécurisation de l'accession à la propriété*, rapport du groupe de travail, mai 2009.
- BRAYE (Dominique), *Politiques de l'habitat et décentralisation. Deux ans après la loi du 13 août 2004*. Rapport intermédiaire présenté par le Groupe de travail décentralisation et adopté par le CNH le 14 mars 2007.

Conseil d'État :

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

Conseil de l'Europe :

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

Cour des comptes :

- *La politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile*, Rapport d'évaluation, novembre 2011.
- *Les personnes sans domicile*, Rapport public thématique, La Documentation française, mars 2007.

Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques (DREES) :

- MAINAUD (Thierry), « Les établissements d'hébergement pour adultes et familles en difficulté sociale. Activité, personnel et clientèle au 15 décembre 2008 », document de travail séries statistiques n° 173, septembre 2012.
- « Les prestations sociales et de logement en 2007 – Une redistribution en faveur des familles nombreuses et des personnes isolées », *Études et résultats* n°674, décembre 2008.
- « Les fonds de solidarité pour le logement : l'aide des départements au logement des personnes défavorisées », *Études et résultats* n°670, novembre 2008.
- « Les difficultés de logement des bénéficiaires de minima sociaux », *Études et résultats* n°630, avril 2008.
- « Les familles monoparentales et leurs conditions de vie », in *Études et Résultats*, n°389, 2005.

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

- Défenseur des droits, *Enquête sur les discriminations dans l'accès au logement locatif*, novembre 2012.
- HALDE, *Les discriminations dans l'emploi, le logement et l'éducation*. Bilan 2007 de l'année européenne de l'égalité des chances pour tous.
- HALDE, *Recommandations pour la diversité sociale de l'habitat*, rapport du jury présidé par Nicole NOTAT, octobre 2007.

Haut comité pour le logement des personnes défavorisées :

- 17^e rapport, *Habitat et vieillissement : vivre chez soi mais vivre parmi les autres*, octobre 2012.
- Étude loyers Hlm, droit au logement et mixité sociale, avril 2012.
- 16^e rapport, *Du foyer de travailleurs migrants à la résidence sociale : mener à bien la mutation*, juillet 2010.
- 15^e rapport, *Hébergement des personnes en difficulté : sortir de la gestion de crise*, juin 2009.
- 14^e rapport, *Éclairer la décision*, octobre 2008.
- 13^e rapport, *Dérouter les implications du Droit au logement opposable*, mars 2008.

Inspection générale des affaires sociales (IGAS) :

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

- *La coordination de l'observation statistique des personnes sans abris*, octobre 2007.

Institut national des études démographiques (INED) :

- « L'évolution de la mobilité résidentielle en France entre 1973 et 2006 : nouvelles estimations », in *Population*, n°4, 2009.

Institut de veille sanitaire (INVS) :

- *Dépistage du saturnisme chez l'enfant en France de 2005 à 2007*, septembre 2010.
- *Imprégnation des enfants par le plomb en France en 2008-2009*, avril 2010.

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

- « Les conditions d'habitat des enfants : poids des structures familiales et de la taille des fratries », in *France, portrait social*, édition 2011.
- « La pauvreté des conditions de vie a touché plus d'une personne sur cinq entre 2004 et 2007 », in *France, portrait social*, édition 2010.
- « Trajectoires individuelles et pauvreté », in *Les revenus et le patrimoine des ménages*, édition 2010.
- « Le poids des dépenses de logement depuis vingt ans », in *Cinquante ans de consommation en France*, édition 2009.
- « Le dispositif statistique de l'Insee dans le domaine du logement », n° F1002, mars 2010.
- « Les logements sont plus confortables qu'il y a vingt ans et pèsent davantage sur le revenu des ménages », in *France, Portrait social*, édition 2008.
- « Niveaux de vie des Franciliens, des inégalités fortes malgré la redistribution par l'impôt et les prestations sociales », *Alapage, Insee Ile-de-France*, mai 2008.
- « Le réseau d'aide aux sans-domiciles : un univers segmenté », in *Économie et statistiques* n° 391-392, 2006.
- « Une enquête d'exception – Sans-abri, sans-domicile : des interrogations renouvelées », in *Économie et statistique*, volume 391, 2006.

Insee Première

- « L'attractivité économique des territoires », n°1416, octobre 2012.
- « La part du logement dans le budget des ménages en 2010 – Alourdissement pour les locataires du parc privé », n°1395, mars 2012.
- « Conditions de logement de 2005 à 2010 – Légère amélioration, moins marquée pour les ménages modestes », n°1396, mars 2012.
- « Les inégalités de patrimoine s'accroissent entre 2004 et 2010 », n°1380, novembre 2011.
- « La précarité énergétique : avoir froid ou dépenser trop pour se chauffer », n°1351, mai 2011.
- « Prix des logements anciens et loyers entre 2000 et 2010 », mai 2011.
- « Être sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles », n°1330, janvier 2011.
- « La population en zones urbaines sensibles », n°1328, décembre 2010.

- « Une personne sur vingt s'est retrouvée sans logement personnel au cours de sa vie », n°1225, février 2009.
- « Les logements en 2006 – Le confort s'améliore mais pas pour tous », n°1202, juillet 2008.
- « Les familles monoparentales, des difficultés à travailler et à se loger », n°1195, juin 2008.
- « Un père séparé sur quatre voit son enfant au moins une fois par semaine », Les familles monoparentales, juin 2008.
- « Hébergement et distribution de repas chauds : le cas des sans-domicile », n°823, janvier 2002.

Ministère du logement et des affaires sociales :

- ANCIAUX (Jean-Paul), *Le logement étudiant et les aides personnelles au logement*, 2008.
- *Guide des dispositifs d'hébergement et de logement adapté*, « Répondre aux besoins des personnes sans domicile ou mal logées », septembre 2008, DGALN.
- *Rapport sur la situation du logement en France – Données sur l'évolution des loyers en 2011 des locaux à usage d'habitation*, Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), septembre 2012.

Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) :

- « L'accession à la propriété des ménages pauvres et modestes », Lettre n°3, mai 2012.
- Rapports 2011, 2010, 2009, 2008 et 2007, La Documentation française.
- « La santé mentale et les addictions des personnes sans logement personnel. Quelques éclairages issus d'une enquête de prévalence en Ile-de-France », n°473, 2009-2010.

Observatoire national des zones urbaines sensibles :

- *Rapports 2012, 2011, 2010, 2009, 2008*, Paris.

Plan urbanisme construction architecture (PUCA) :

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

Sénat :

- MEZARD (Jacques), POINTEREAU (Rémy), *Vers une dotation globale de péréquation ? A la recherche de la solidarité territoriale*, rapport d'information n°309 (2009-2010), au nom de la Délégation des collectivités territoriales du Sénat, février 2010.
- SEILLIER (B.), *La lutte contre la pauvreté et l'exclusion : une responsabilité à partager*, Rapport de la mission commune d'information sur les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, juillet 2008.

- Rapport d'information n°3752 sur la mise en application de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, 2007.

3. TRAVAUX DES FÉDÉRATIONS, FONDATIONS, OPÉRATEURS ET ASSOCIATIONS

Collectif des associations unies :

- Enquête « 19 000 invisibles », mars 2012.
- Baromètre n°5 des 100 mesures prioritaires pour le logement des personnes sans-abri et mal logées, mars 2010.
- Chantier de refondation du dispositif d'hébergement et d'accès au logement, Note de positionnement, juin 2010.

Fédération des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) :

- « L'exclusion liée au logement dans les nouveaux Etats membres », in *Sans abri en Europe*, été 2008.
- Comité européen des droits sociaux, *Réclamation n°39-2006, Rapport au Comité des ministres*, Strasbourg, 4 février 2008.

Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) :

- *Baromètre 115, Hiver 2012/2013*, Enquête réalisée auprès des « 115 » de 37 départements. Novembre 2012.
- *Sortir de la rue*, Rapport du jury d'audition, Conférence de consensus sur les sans-abri, décembre 2007.

Fondation Abbé Pierre :

- Bilan du programme « 2000 toits pour 2000 familles », avril 2012.
- Bilan de la Plateforme « Allo prévention expulsion », juin 2011.
- L'accès aux droits : un impératif face à la crise du logement en Ile-de-France, novembre 2010.
- Bilan du programme « SOS Taudis », octobre 2010.
- Eclairage régional sur l'état du mal-logement, Région Rhône-Alpes, 2010.
- Diagnostic territorial sur le logement et le mal-logement, Région Nord-Pas-de-Calais, mars 2010.
- Bilan du programme « 1500 logements très sociaux », 2010.

Secours catholique :

- *Rapport des statistiques d'accueil 2011 et 2010*.
- Sondage Secours catholique/ SOFRES, « L'exclusion et la pauvreté, regard croisé des maires et des Français », février 2008.
- Familles, enfances et pauvreté, Statistiques d'accueil 2007.

Union nationale des associations familiales (UNAF) :

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

Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS) :

- Baromètre de l'action sociale locale 2012, septembre 2012.

Union sociale pour l'habitat (USH) :

- « *Le logement social : un luxe ?* », Rapport du Conseil social, septembre 2011.

- « *Eclairage sur le logement des jeunes* », Rapport du Conseil social, septembre 2010.

- « *Le taux d'effort réel des locataires Hlm* », rapport du Conseil social au congrès de l'Union sociale pour l'habitat, Toulouse, septembre 2009.

- « *Le développement de l'offre locative* », Rapport de la Commission Production et patrimoine, septembre 2008.

- « *Territorialisation des politiques de l'habitat* », Rapport de la Commission Décentralisation – questions sociales, septembre 2008.

Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (UNIOPSS) :

- « Le retour de la pauvreté au grand âge », in *Union Sociale*, n°236, avril 2010.

4. ARTICLES ET REVUES

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

BERGER (Martine), « Périurbanisation et accentuation des logiques ségrégatives en Ile-de-France », in *Hérodote* n° 122, La Découverte, 3e trimestre 2006.

BERNARD (C.), « La paternité en droit français », in Dekeuwer-Defossez F. et Choin C. (Eds), *L'autorité parentale en question*, Presses Universitaires du Septentrion, 2003.

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

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

BONVALET (C.), « Logement et vie familiale. Un parcours résidentiel en mutations », in *Informations sociales* n°123, 2005/3.

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

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

DOMERGUE (Manuel), *Plan de rigueur dans l'immobilier : Moody's avant l'Abbé Pierre*, article web du 1^{er} décembre 2011, Alternatives économiques

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

DROSSO (Ferial), « Séparations et problèmes de logement du « parent non-gardien », in Laflamme Valérie, Lévy-Vroelant Claire, Robertson Douglas *Le logement précaire en Europe. Aux marges du palais*, Smith Jym, (sous la dir.), l'Harmattan, 2007.

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

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

FORS - Recherche sociale :

- « La politique de la ville, rupture et continuité de l'action et des débats », *Recherche sociale* n° 195 et n° 196, octobre-décembre 2010.
- « Logement : extension du domaine de la crise », *Recherche sociale* n° 194, avril-juin 2010.
- « La résidence alternée des enfants de couples séparés », *Recherche sociale* n° 193, janvier-mars 2010.
- « Le logement et l'insertion en milieu rural des exclus de la ville », *Recherche Sociale* n°145, 1998.

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

MARTIN (Claude), CHERLIN (Andrew), CROSS-BARNET (Caitlin), « Living Together Apart : Vivre ensemble séparé », in *Population*, n°66, 2011.

MOUILLART (Michel), « Petites histoires sur l'investissement locatif privé », *Immo Week Hebdo*, n°671, 15 novembre 2012.

MOUILLART (Michel), *Chômage et accession à la propriété : pour une garantie des risques en accession*, APPELS, novembre 2009.

ROBERT (Christophe), « Le mal-logement s'est ancré dans notre pays », *Alternatives économiques, les inégalités en France*, hors-série n° 56, septembre 2012.

ROBERT (Christophe), « Politiques publiques du logement : un modèle en panne ? », *Cahiers de l'Atelier, se loger pour vivre*, n° 533, avril-juin 2012.

ROBERT (Christophe), « Le logement, au cœur des préoccupations des ménages en France », *Réalités familiales, le logement une question familiale*, n° 98-99, 2012.

ROBERT (Christophe), « Le mal-logement, un phénomène massif », *Constructif*, n° 32, juin 2012.

ROBERT (Christophe), « Le logement, nouvelle « machine » à exclure », *Hommes & Libertés*, Ligue des droits de l'homme, n° 157, mars 2012.

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

VANCO (Florian), VERRY (Damien), *Les ménages vulnérables face à la hausse du prix du pétrole : des nouvelles vulnérabilités sociales et territoriales à mieux gérer collectivement*, CERTU, 2010.

UHRYS (Marc), « Frottements ignorants : l'institution et les squats », In *Revue française des affaires sociales*, 2002.

Le Monde :

- « Viens chez moi, j'habite sur le canapé d'une copine », 8 octobre 2012.
- « Logement. Le contraste est saisissant entre moi et mes parents », 18 juin 2012.
- « La vie en boîte », 23 mai 2012.
- « Parents isolés : la société d'aujourd'hui n'est pas adaptée aux familles d'aujourd'hui », 7 janvier 2011.

« Logement : la dérive des solvabilités », Institut de l'épargne immobilière et foncière, novembre 2010.

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

« Familles et villes », in *Informations sociales* n°130, mars 2006.

« Les enjeux du logement en 2012 », *Sondage Ipsos pour Nexity*, septembre 2011.

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

« Le logement et l'hébergement en Seine-Saint-Denis, *DRIHL Seine-St-Denis, ADIL Seine-St-Denis*, novembre 2011.

La lettre de l'Observatoire Social de Lyon, n°13, octobre 2012.

« L'installation périurbaine entre risque de captivité et opportunités d'autonomisation », in *Journal of Urban Research*, n°5, 2009.

« Les CAF et les jeunes adultes », in *Dossier d'études allocations familiales*, n°18, 2001.

« Les jeunes et l'accès au logement », *Sondage de l'Institut CSA pour Polylogis*, octobre 2012.

« La famille dans tous ses états », in *Alternatives Economiques*, n°320, janvier 2013.

« L'hébergement de femmes accompagnées d'enfants en CHRS : quelle incidence sur l'identité parentale ? », in *Parentalité et pratiques socio-éducatives*, n°5, printemps 2008.

« Un exemple de besoins en logements induits par un parcours résidentiel », in *Magazine de l'habitat de l'agence d'urbanisme de Bordeaux métropole Aquitaine*, n°1, octobre 2007.