

LA SYNTHÈSE DU RAPPORT 2014 SUR L'ÉTAT DU MAL-LOGEMENT EN FRANCE

Le logement et l'emploi, facteurs de précarisation mais aussi de développement PREMIER CHAPITRE

L'emploi et le logement constituent deux préoccupations majeures de nos concitoyens. Deux sources d'inquiétude étroitement liées dans la vie quotidienne. En effet, **pour avoir un emploi, il faut disposer d'un logement d'un coût supportable et qui ne soit pas trop éloigné du lieu de travail... comme il faut un emploi, avec les ressources qu'il procure, pour avoir un logement.** Quand l'un vient à manquer, les difficultés qui en résultent pour les individus peuvent les conduire à basculer dans la précarité et l'exclusion. À travers les actions qu'elle mène auprès des personnes mal-logées ou fragilisés dans leur logement, la Fondation Abbé Pierre est le triste témoin de ces situations de basculement, et la problématique de l'emploi apparaît très nettement en filigrane des analyses conduites dans ses rapports successifs sur l'État du mal-logement.

Pourtant, les liens entre emploi et logement ne sont pas pris en compte comme ils devraient l'être, et ceci alors même que l'emploi est soumis à des évolutions structurelles préoccupantes : montée de la précarité et développement d'un chômage de masse, flexibilité accrue du travail

et appel à l'adaptation et à la mobilité des salariés, progression limitée du salaire et du pouvoir d'achat, augmentation du nombre de travailleurs pauvres. Ces évolutions ont été encore accélérées par les effets de la crise depuis 2008, et sont d'autant plus inquiétantes qu'elles touchent plus fortement les catégories modestes.

L'analyse des liens entre problématiques d'emploi et de logement renvoie aussi à des mécanismes complexes, et révèle des décalages entre les évolutions constatées dans le champ de l'emploi et dans celui du logement. Ainsi, si les difficultés sur le front de l'emploi peuvent se répercuter (parfois très violemment) dans le domaine du logement, celui-ci peut aussi constituer un rempart face à certaines fragilités. En effet, **des dispositifs publics d'intervention permettent au logement de jouer un rôle d'amortisseur de la crise économique et de protection face aux précarités de l'emploi** (aides personnelles au logement, aides ponctuelles apportées par les Conseils généraux, les CCAS et les associations de solidarité...). Mais la politique du logement peut aussi être source de fragilité voire d'exclusion — indépendamment de la problématique de l'emploi — notamment lorsqu'elle soutient une production de logements inaccessibles aux plus modestes, qu'elle délaisse la réhabilitation du parc locatif (privé et public), ou qu'elle n'offre pas de perspective d'accueil dans un hébergement digne aux populations les plus fragiles. Ces différentes interactions sont décryptées et remises en perspective dans ce chapitre.

Les analyses développées dans ce chapitre visent en particulier à souligner deux enjeux majeurs relatifs aux liens entre emploi et logement. **Premier enjeu : faire du logement une protection pour limiter les effets de la crise économique et de la transformation du rapport à l'emploi**, et en faire plus largement un support permettant de répondre aux nouveaux besoins qui naissent des transformations économiques et sociales en cours. **Second enjeu : considérer le logement comme un levier pour soutenir le pouvoir d'achat et la consommation des ménages, et en faire un puissant facteur de développement économique et d'emploi.**

LE LOGEMENT, REFLET DES ÉVOLUTIONS DE L'EMPLOI

Le champ du logement est confronté à des évolutions comparables à celles que connaît le secteur de l'emploi avec la raréfaction de l'offre, le développement de la précarité et la montée du chômage et de l'exclusion. L'un et l'autre paraissent emportés dans une même spirale récessive qui conduit à l'aggravation de la situation des plus fragiles. D'un côté, on observe la progression du chômage qui touche désormais 5,5 millions de personnes¹ et l'augmentation de la pauvreté² ; de l'autre, l'aggravation des situations d'exclusion du logement, le recours à l'hébergement ou à des formes d'occupations précaires (hébergement chez des tiers, par exemple) ou indignes (squats, campements, locaux impropres à l'habitation...), avec au total plus de 3,5 millions de personnes connaissant des situations de mal-logement très préoccupantes.

Cette spirale récessive emporte aussi des personnes qui étaient jusque-là protégées et qui se retrouvent fragilisées dans leur rapport au logement

1. Toutes catégories confondues, ce sont 5,5 millions de personnes qui pointent à Pôle Emploi, soit 2 millions de plus que début 2008.

2. 8,7 millions de personnes vivent en situation de pauvreté (+ 890 000 entre 2008 et 2011).

par la dégradation de la situation économique et la montée de la précarité (augmentation des emplois en CDD³ et en intérim, des temps partiels subis et du sous-emploi⁴). Plus de 5 millions de personnes sont ainsi aujourd'hui en situation de fragilité et se trouvent confrontées à des difficultés de logement (locataires et propriétaires en impayé, situations de surpeuplement, ménages dans des copropriétés en difficulté...).

Trois sources de précarisation attachées à l'emploi paraissent avoir des effets directs sur le logement : les formes précaires d'emploi, l'insuffisance et l'instabilité des revenus qui leur sont souvent liées, et la perte d'emploi avec les incidences que cela entraîne en matière de ressources. Leurs effets sont particulièrement préoccupants car ils se déploient dans un secteur du logement marqué par des modes de fonctionnement rigides et très éloignés des situations concrètes de très nombreux salariés. Du côté de l'emploi, flexibilité, précarité et mobilité deviennent la norme, tandis que pour le logement, la rigidité de l'offre et des statuts d'occupation (en particulier celui de propriétaire), le renforcement des exigences des bailleurs (présentation de garanties associées à un travail stable, de revenus trois à quatre fois supérieurs au loyer, de cautions...) et la progression du coût du logement définissent un horizon en complet décalage avec celui de l'emploi.

Quand se cumulent les difficultés d'accès à un emploi et à un logement

Les jeunes représentent la figure emblématique de ceux qui se trouvent aux portes de l'emploi comme à celles du logement. Plus souvent en si-

3. Selon les données publiées en novembre 2013 par le ministère du Travail, 83 % des recrutements dans les entreprises de plus de 10 salariés au premier trimestre 2013 ont été faits en CDD. Pour les Urssaf, qui prennent en compte l'ensemble des entreprises, ce taux est même de 86 %, un record absolu depuis 2000.

4. Selon le Crédoc, le taux de personnes déclarant travailler à temps partiel est passé de 9 % en 1992 à 20 % en 2012. Selon l'Insee, 1,3 million de personnes étaient en situation de sous-emploi en 2009 (employées à temps partiel, elles souhaitaient travailler plus et étaient disponibles pour le faire), soit 5,8 % des salariés (contre 5 % en 2008).

tuation d'emploi précaire (50 % des moins de 25 ans sont salariés en contrats précaires - CDD, intérim, apprentissage - contre 13 % pour l'ensemble des salariés), les jeunes sont aussi plus fréquemment touchés par le chômage (20% en moyenne en 2010 et jusqu'à 41 % dans les Zones urbaines sensibles et 50 % en Outre-mer). Cette précarité touche plus violemment les moins diplômés, et l'âge moyen d'accès au premier CDI, qui ouvre souvent les portes du logement, se situe désormais à 27 ans, après une succession d'emplois de courte durée et de stages peu ou pas rémunérés.

Si la France est l'un des États membres de l'Union européenne où le départ des jeunes du foyer parental intervient le plus tôt et est le plus aidé par la famille (surtout pour les étudiants), c'est aussi l'un de ceux où le maintien au domicile des parents apparaît le plus corrélé avec la précarité de l'emploi : la part des 18-34 ans vivant chez leurs parents et ayant un emploi précaire dépasse 50 % en France en 2008, contre 36 % en moyenne dans l'UE⁵. Et 44 % des jeunes expliquent que s'ils vivent encore chez leurs parents, c'est parce qu'ils n'ont pas trouvé de logement à un prix abordable⁶.

Touchés à la fois par la difficulté à intégrer un marché du travail saturé et par la difficulté à accéder à un logement, les jeunes sont confrontés à deux phénomènes qui tendent à se renforcer mutuellement. **La situation est particulièrement dramatique pour les jeunes privés de soutien familial** qui sont parfois contraints de recourir à des solutions très précaires : hébergement provisoire, foyers, squats, centre d'hébergement ou même la rue. Les jeunes ne sont évidemment pas les seuls à côtoyer la précarité. Celle-ci est malheureusement largement partagée par tous ceux qui ont des revenus trop faibles pour accéder au parc locatif privé (notamment dans les territoires tendus) comme par ceux qui, quel que soit leur âge,

disposent de contrats précaires qui ne constituent pas des garanties suffisantes aux yeux des propriétaires privés ou des agences immobilières.

Quand la dégradation du rapport à l'emploi fragilise le rapport au logement

Par ailleurs, la perspective de demeurer dans son logement (et de bénéficier de la protection qu'il apporte) peut être remise en cause quand survient une perte d'emploi ou la réduction des revenus liés au travail (réduction du temps travaillé, suppression d'indemnités, passage à la retraite...). Bref, précarité de l'emploi et fragilité dans le logement vont désormais de pair pour de très nombreux ménages. **L'instabilité et la faiblesse des revenus, le risque toujours présent d'une interruption de contrat de travail, comme les « surcoûts de la précarité⁷ » constituent alors autant d'éléments qui peuvent fragiliser ceux qui ont accédé à un logement, voire les conduire à le quitter.**

Ce risque est particulièrement présent dans les villes et les régions touchées par un recul de l'activité, la fermeture de sites industriels et un taux de chômage important. La situation des salariés d'Arcelor Mittal l'a récemment remis en lumière. Et si diverses aides⁸ peuvent permettre aux ménages de maintenir un temps « la tête hors de l'eau », les difficultés de logement consécutives à la perte d'emploi surgissent parfois une ou deux années plus tard, quand les indemnités de chômage disparaissent.

7. Il s'agit des dépenses occasionnées par la précarité : mobilité, coûts liés à la recherche d'emploi, recours à des modes de consommation et de logement coûteux, frais liés à l'exclusion bancaire et au crédit à la consommation.

8. On peut souligner notamment le rôle des aides ponctuelles apportées par les Conseils généraux, les CCAS et les associations de solidarité aux personnes en difficulté pour le paiement de leurs loyers ou des charges : 84 % des communes de plus de 100 000 habitants mentionnent les difficultés de paiement du loyer et des charges comme facteur déclenchant des demandes d'aides, et la quasi-totalité des CCAS (98 %) est confrontée à une progression des demandes d'aides liées au logement. UNCCAS, *Baromètre de l'action sociale locale 2013*.

5. Avis du CESE, janvier 2013.

6. « Les répercussions directes et indirectes de la crise du logement sur l'emploi », Crédoc, n°273, mars 2011.

Le développement de formes d'emplois précaires et de statuts spécifiques (auto-entrepreneurs, travailleurs indépendants, intermittents...) peut également provoquer une dégradation des conditions d'existence, quand les revenus sont insuffisants face à la charge que représente le logement. Les travailleurs saisonniers se trouvent eux aussi fréquemment dans des situations de grande précarité par rapport au logement : entassement et absence d'intimité dans des logements coûteux pour les saisonniers des sports d'hiver, logement dans des caravanes sans chauffage déposées en bout de champ pour les saisonniers de l'agriculture... Ces conditions d'habitat extrêmement précaires sont aussi le lot de nombreux « travailleurs détachés » en France, comme l'a récemment mis en exergue un rapport parlementaire⁹.

Quand l'incertitude économique limite les perspectives résidentielles

Pour de nombreux ménages, **le climat économique actuel, morose et porteur d'incertitudes, réduit également les perspectives de mobilité et d'amélioration de la situation résidentielle**. L'accession à la propriété est plus difficile pour les ménages modestes, la mobilité résidentielle des locataires du secteur privé se réduit, atteignant un de ses plus bas niveaux depuis 1998¹⁰, et le poids des demandes de mutation augmente dans le parc Hlm (révélant la part croissante de ménages qui n'ont pas d'autre horizon résidentiel, au moins à court et moyen terme, que le logement social). Dans ce paysage qui tend à se figer, les opportunités pour trouver un logement s'amointrissent. Et faute de logements accessibles aux ménages les plus modestes, la pression s'exerce également sur le secteur de l'hébergement, le détournant de sa mission fondatrice d'insertion des publics les plus fragiles.

9. Rapport d'information n°1087 présenté par G. Savary, C. Guittet, M. Piron, mai 2013.

10. Elle est de 26,3 % en 2013, selon Clameur.

LE LOGEMENT AGGRAVE LES EFFETS DE LA CRISE ÉCONOMIQUE

Si le logement constitue le réceptacle des situations de précarité liées à l'emploi, il peut être aussi un obstacle pour des ménages actifs qui cherchent à accéder à un emploi ou à en changer, notamment quand l'offre de logements dans certains territoires est trop rare ou trop chère. Dans ce contexte, la problématique du logement se surajoute à celle de l'emploi et l'amplifie.

Quand le logement devient un obstacle à l'emploi

1 – C'est le cas lorsque, pour pouvoir se loger à un coût supportable, des ménages actifs s'éloignent toujours plus des bassins d'emploi. **Cette disjonction physique entre habitat et emploi**, croissante depuis plusieurs décennies (sous l'effet notamment de l'accession à la propriété des ménages modestes dans les périphéries des villes) a pour conséquence de fragiliser l'insertion professionnelle et le maintien dans l'emploi. La recherche d'emploi devient en effet plus incertaine du fait de la perte d'information sur les emplois à pourvoir ou les employeurs potentiels, de l'augmentation du coût de la recherche d'emploi qui peut s'avérer dissuasive pour certains... À cela s'ajoute évidemment le coût monétaire et temporaire des migrations alternantes qui peut conduire certaines personnes à hésiter avant de prendre un emploi trop éloigné de leur lieu de vie, voire à choisir de prolonger leur période de chômage ou à accepter un emploi moins rémunéré mais plus proche de leur domicile.

Pour les salariés faiblement rémunérés, l'intensification des déplacements domicile-travail a un coût très élevé, qui vient grever lourdement des budgets déjà limités. Sans compter le coût social indirect de ces déplacements sur la santé et le bien-être, mais aussi sur la vie sociale et familiale.

Des témoignages recueillis auprès de personnels de la fonction publique hospitalière permettent à cet égard de mesurer les impacts considérables de ces situations.

2 - Au phénomène de distance physique à l'emploi vient parfois s'ajouter celui de **la ségrégation résidentielle et de la stigmatisation de certains quartiers**, qui constitue alors un **frein supplémentaire à l'emploi**. C'est le cas des quartiers à forte spécialisation sociale, où l'insertion professionnelle des habitants apparaît freinée par l'accumulation de problèmes sociaux, la « contagion » émanant d'un environnement où le chômage est massif, la faiblesse des réseaux sociaux et parfois les discriminations territoriales pratiquées par certains employeurs. À cet égard, une démarche engagée en 2013 par l'ONZUS, en s'appuyant sur la méthode du « testing » montre que **le lieu de résidence a un impact important sur les chances d'obtenir un travail**, puisque la localisation peut faire varier du simple au triple les chances de trouver un emploi.

Quand le logement érode le pouvoir d'achat des ménages

Le logement est devenu par ailleurs une charge importante dans le budget des ménages, dont il représente désormais le premier poste : il capte en moyenne plus du quart de leurs ressources et pénalise plus encore tous ceux qui disposent de revenus modestes, surtout lorsqu'ils sont locataires dans le secteur privé. La charge du loyer peut alors représenter jusqu'à 50 % de leurs ressources sans être proportionnellement compensée par des aides personnelles au logement.

Pour les ménages modestes, le coût du logement ampute alors considérablement le pouvoir d'achat, générant une diminution des restes à vivre, **des arbitrages difficiles entre des dépenses toutes nécessaires, et parfois même des privations sur des postes aussi essentiels que l'ali-**

mentation ou la santé. Pour eux, la gestion des priorités budgétaires devient un exercice éprouvant ; et les retards de paiement servent alors parfois à assurer momentanément la trésorerie du budget et à faire face à d'autres factures. Une pratique qui, au mieux, permet de « respirer » quelques semaines, le temps de régulariser la situation... au pire, peut conduire à une accumulation des impayés, et dans les cas les plus graves à l'expulsion du domicile.

Quand le logement tend à perdre son pouvoir protecteur en période de crise économique

La politique du logement et les dispositifs publics d'intervention ont un rôle essentiel à jouer pour protéger les ménages fragilisés par le coût du logement, et amortir les effets de la crise économique et de la précarité dans l'emploi. **Pourtant, les tendances en cours ces dernières années ont conduit à une érosion du pouvoir protecteur du logement.**

1 - Dans un secteur immobilier massivement soumis aux règles du marché, la hausse non régulée des prix depuis le début des années 2000 a contribué à aggraver la situation des plus modestes et à fragiliser des pans entiers de population qui étaient auparavant épargnés par la crise du logement. **Cette évolution fait ressortir l'importance du parc Hlm qui constitue pour les ménages modestes un puissant amortisseur de crise** : la progression des loyers dans ce parc a connu une progression limitée (+ 34 % entre 2000 et 2013) par rapport au parc locatif privé et au prix des logements anciens (respectivement + 55 % et + 120 %). Mais **cette offre de logements sociaux reste insuffisante face à l'ampleur des besoins** : en 2012, seulement 455 000 logements sociaux ont pu être attribués à des ménages, alors que 1,7 million de demandeurs Hlm étaient en attente.

2 - Par ailleurs, pour réduire l'écart entre le coût du logement et les capacités contributives des ménages, le principal levier d'intervention de la collectivité réside dans la distribution des **aides personnelles au logement**. Représentant 17 milliards d'euros par an, elles **constituent une prestation essentielle pour l'équilibre des ménages modestes** (plus de 6 millions en bénéficient chaque année, soit environ un ménage sur cinq et près d'un locataire sur deux). Toutefois, malgré leur ampleur, elles ne permettent pas d'amortir suffisamment la hausse non régulée du coût du logement, et au final de **réduire significativement le poids de la dépense de logement supportée par les ménages pauvres et modestes**.

3 - Enfin, **des dispositifs d'aide ont été mis en œuvre en direction des ménages les plus fragiles** : dispositif d'accueil d'urgence, hébergement, aides des Fonds de solidarité logement pour l'accès et le maintien dans le logement... **Ces dispositifs sont confrontés aujourd'hui à une massification des demandes et à une limitation de leurs moyens** sous l'effet des contraintes budgétaires. À eux seuls, ils ne peuvent prendre en charge tous les effets de la dégradation de la situation économique (qui se conjuguent à ceux de la crise du logement), et pose la question de l'équilibre à redéfinir entre dispositifs spécifiques et mécanismes de portée générale.

En période de crise, plus que jamais, ces évolutions doivent être inversées, pour que le logement puisse jouer pleinement son rôle de protection des individus face aux mutations de l'emploi et à la dégradation du contexte économique.

LE LOGEMENT : POTENTIEL FACTEUR DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET TERRITORIAL

Les dégâts provoqués par la situation actuelle sont difficilement vécus par les ménages (et pas seulement les plus modestes), mais ils appa-

raissent aussi avec une acuité nouvelle aux yeux des responsables économiques et ont conduit des représentants d'entreprises (le Médef mais aussi certaines Chambres du commerce et de l'industrie) à réinvestir la question du logement. Cette prise en compte de la question du logement par les entreprises n'est pas nouvelle, mais elle apparaît aujourd'hui sous un jour nouveau après avoir fait l'objet d'un moindre intérêt de leur part depuis une vingtaine d'années. En fait, leur investissement en matière de logement est très fluctuant. Très fort quand il a fallu faire face à la pénurie de logements sociaux qui pénalisait le développement économique au cours des Trente Glorieuses ; plus incertain par la suite quand le marché répondait à l'aspiration des salariés à l'accession à la propriété ; renouvelé aujourd'hui quand l'emballement du marché immobilier fait obstacle au recrutement des salariés dans certaines régions.

Quand les entreprises se saisissent (à nouveau) de la question du logement

Qu'elles soient alertées par les comités d'entreprise sur les difficultés de logement de leurs salariés, ou qu'elles soient confrontées à des problèmes de recrutement ou plus généralement de bien-être de leur personnel, **près de trois entreprises sur cinq (58 %) estiment que la question du logement des salariés est importante**. En écho aux difficultés pointées par de nombreux ménages, les entreprises identifient elles aussi l'obstacle que constitue l'éloignement entre domicile et lieu de travail (c'est le cas de 27 % des établissements enquêtés, et jusqu'à 43 % en région parisienne)¹¹.

Le logement apparaît aussi comme un frein au recrutement et à la mobilité professionnelle, que ce soit parce qu'il est difficile de se loger dans les territoires attractifs, là où se manifestent des

11. Étude du Crédoc pour le Médef, « Les problèmes de logement des salariés affectent 40 % des entreprises », avril 2012.

besoins de recrutement (mais aussi dans des territoires ruraux là où l'offre locative est réduite), ou parce que le coût d'un changement de logement apparaît exorbitant notamment aux propriétaires. Le Crédoc estime qu'environ **2 millions de personnes auraient récemment refusé un emploi « parce que cela les aurait obligées à déménager en occasionnant un surcoût financier (frais de déménagement, nouveau logement trop cher, risque de moins-value sur la revente de l'ancien logement...)**¹² ». Par ailleurs, 7 % des personnes en âge de travailler déclarent avoir récemment renoncé à un poste nécessitant un temps de transport trop important, ce qui correspondrait pour les recruteurs à **un défaut de plus de 2 millions de candidatures** au cours des cinq dernières années.

Les difficultés de logement des salariés ont pris une telle importance que certaines entreprises en arrivent à considérer qu'elles **entravent la bonne marche de l'entreprise**, que ce soit en termes de gestion des ressources humaines (complications de recrutement ou de mobilité interne, impact sur les négociations salariales), d'activité (diminution de la productivité liée à la trop grande distance entre le domicile et le travail) ou même d'incidence sur le climat social¹³. Au total, quatre entreprises sur dix sont confrontées à l'une ou plusieurs de ces difficultés.

Le logement : un facteur de développement économique insuffisamment mobilisé

Après avoir remis au Premier ministre son rapport sur la compétitivité de l'industrie française, Louis

Gallois a affirmé que le logement aurait dû en constituer un chapitre, tant le lien entre développement économique et logement est évident. De fait, ce lien apparaît à au moins trois niveaux.

1 — Tout d'abord à travers **le poids et l'impact du secteur du BTP dans l'économie nationale**. La chute de l'activité économique depuis 2008 a eu des effets récessifs sur le secteur du bâtiment, d'autant plus importants qu'elle s'est ensuite accompagnée d'une limitation de l'accès au crédit et d'une plus faible activité sur le marché de la revente.

2 – À travers également **l'impact du coût du logement sur l'emploi et le développement des villes et des territoires**. Si les prix des marchés immobiliers de certaines villes et régions font obstacle au recrutement de salariés modestes (pourtant indispensable), cela se retourne également contre les entreprises et contre le développement économique des territoires concernés. Sans compter que le coût de l'immobilier peut contraindre des salariés à quitter leur emploi pour des zones plus clémentes et générer ainsi des difficultés quant à leur remplacement.

Cette situation bien repérée dans les territoires attractifs dans lesquels les marchés immobiliers sont tendus, a son pendant dans les territoires en déclin marqués par l'obsolescence de leur parc immobilier. **Dans les premiers, le logement (ou plutôt le logement trop cher) joue contre l'emploi, dans les seconds l'emploi (ou plutôt son absence) joue contre le logement**. Dans l'un et l'autre cas, le rôle du logement social est essentiel. Dans les territoires attractifs, pour procurer un logement abordable aux larges couches de la population qui ne peuvent accéder au parc privé mais qui assurent des fonctions supports essentielles au développement du territoire. Dans les territoires en déclin, pour maintenir un bon niveau de ser-

12. Partant du constat que 500 000 chômeurs ont renoncé à un poste pour cette raison, le Crédoc a élargi cette réalité à l'ensemble de la population en âge de travailler, ce qui porte son estimation à 2 millions de personnes.

13. Les dirigeants d'établissements mettent surtout en avant la complexité à recruter (23 %) et les problèmes pour gérer la mobilité interne des employés (19 %). 18 % indiquent aussi des incidences sur la productivité des salariés. Un comité d'entreprise sur cinq aborde ces difficultés avec la direction et 15 % déclarent que la question du logement est évoquée lors des négociations salariales.

vices aux populations en place, souvent captives et fragilisées économiquement, tout en attirant des activités. Par la rénovation urbaine ou la réhabilitation qui permettent le maintien d'activités et d'emplois, le logement apparaît aussi comme un élément de reconquête et de renouvellement de l'attractivité de ces territoires.

3 – Enfin, **par la ponction qu'opère le logement sur le pouvoir d'achat, les contraintes financières auxquelles sont confrontés les ménages constituent aussi une entrave à la compétitivité du pays**¹⁴. Les dépenses de logement captent des ressources au détriment d'autres secteurs économiques, et la flambée des prix immobiliers est devenue au fil du temps un handicap de poids pour le reste de l'économie française. Le poids des remboursements d'emprunt sur le revenu des ménages et la charge de loyers élevés se font, de fait, au détriment de la consommation.

Les dépenses liées au logement sont faiblement redistribuées dans l'économie et bénéficient peu à l'emploi. En ajoutant les paiements de loyers, les achats de logement et de terrains et les aides de l'État, le CGDD évalue à 375,7 milliards d'euros les ressources mobilisées par le logement en 2009 (soit 19,7 % du PIB). Une large part de cet argent n'est pas réinjectée dans le circuit de la consommation et ne provoque pas l'effet multiplicateur qui pourrait être bénéfique à l'économie (les ménages propriétaires ont déjà de hauts niveaux de revenus et épargnent bien davantage que la moyenne des ménages français).

CONCLUSION POUR UNE MEILLEURE ARTICULATION DE L'EMPLOI ET DE L'HABITAT

Le réinvestissement des entreprises dans le domaine du logement vient confirmer, s'il en était besoin, la gravité de la situation sur le front du

14. Voir l'article « Comment l'immobilier entrave la compétitivité de la France », Le Monde du 23 avril 2013.

logement qui, non seulement, est productrice de difficultés, de frustrations, d'inégalités pour les ménages, mais qui fait également surgir des désordres au-delà de la sphère individuelle (lorsque le logement pèse sur la consommation des ménages, qu'il constitue un obstacle au développement économique et territorial, à la création d'emplois...).

Décloisonner les approches économique et sociale de la question du logement

Malgré de fortes interactions entre emploi et logement, **ces deux domaines d'intervention fonctionnent sur des modes séparés**. À la séparation des lieux entre l'habitat et le travail que vivent les individus, s'ajoute une même séparation dans la sphère institutionnelle et politique entre les dispositifs et acteurs qui interviennent dans le champ du logement d'une part, dans celui de l'emploi et du développement économique d'autre part. **Les faire converger est aujourd'hui un enjeu majeur**.

S'il faut opérer ce decloisonnement, c'est tout d'abord pour **renforcer le rôle de protection que joue le logement pour les individus** quand ils sont confrontés aux mutations de l'emploi. Mais c'est aussi pour **mobiliser les entreprises afin de réparer les effets de la déstabilisation du travail** dans laquelle elles ont une responsabilité collective. Que cette déstabilisation se manifeste par la progression du chômage, par la multiplication des statuts précaires, ou encore par la déstructuration des horaires de travail (notamment dans la grande distribution et les entreprises de nettoyage avec leur lot d'horaires atypiques, d'astreintes, de travail de nuit et du dimanche) qui s'accommodent mal des autres temporalités (celle de la ville, comme celle de la vie familiale ou sociale). La population concernée par cette métamorphose (ceux que Robert Castel nomme le « précaire ») campe désormais aux marges du monde du travail et des entreprises, sachant qu'elle est plus ou moins bien prise en charge par les mécanismes de protection sociale et de solidarité.

Si la récente prise de conscience des responsables économiques doit être saluée, **les transformations profondes qui sont à l'œuvre appellent toutefois à ne pas limiter la réflexion et les perspectives d'intervention aux seuls salariés, mais à l'élargir à tous ceux que ces évolutions ont rejetés aux marges du marché du travail.** Face au mouvement de fragilisation du rapport au travail à l'œuvre dans la société, la mobilisation de tous est par ailleurs indispensable. Celle de l'État et des collectivités territoriales évidemment, mais aussi celle des entreprises et de leurs représentants, comme celle des organisations de salariés.

Reconstruire le lien entre l'habitat et l'emploi

Si des interactions très fortes existent entre l'emploi et le logement, il apparaît aussi à l'analyse que le logement acquiert une certaine autonomie par rapport à l'emploi. **Alors que durant les périodes de croissance, l'emploi structurait le choix des lieux d'habitat, le choix résidentiel devient parfois prépondérant dans les arbitrages des ménages.** Sous l'effet de transformations sociologiques, mais aussi d'emplois de plus en plus volatils, le logement fait l'objet d'un investissement important de la part des ménages, qui le perçoivent de plus en plus comme un refuge et une protection contre les aléas de la vie. Il devient ainsi un élément structurant dans les arbitrages de localisation des ménages au détriment de l'emploi, jugé parfois trop incertain pour fonder des choix durables. Certains tendent ainsi à choisir leur lieu de vie et leur logement, et à gérer ensuite les contraintes que cela génère en matière d'emploi et de déplacements domicile-travail. **Les stratégies résidentielles et familiales prennent ainsi une importance considérable par rapport aux choix professionnels¹⁵.**

15. D'après une étude de la DARES, les mobilités résidentielles pour cause d'emploi expliqueraient seulement un changement de résidence sur cinq en France. D'après une analyse de huit vagues d'enquêtes de Panel européen des ménages (de 1994 à 2004) sur les liens entre statut résidentiel et mobilité réalisée par le GATE, Université de Lyon.

Cette relative autonomisation du logement par rapport à l'emploi s'inscrit dans une évolution plus large qui fait que **le logement ne se résume pas à ses caractéristiques intrinsèques, mais est d'abord le lieu où l'on habite.** L'interaction est en effet très forte entre le toit et la vie que l'on y mène et ce qu'il nous dit d'autrui. Les agences immobilières le savent bien puisqu'une indication comme « bon quartier », « quartier calme et arboré », « petite résidence bien située » valent autant que les prestations du logement. S'y rajoutent la réputation de l'école, la densité et la fréquence des transports, la proximité des commerces et les relations domicile-travail... qui contribuent à la qualité de vie. Tout cela influe sur les choix résidentiels, sans compter les réseaux d'entraide non monétaires liés à la localisation du logement (voisins, amis, famille) que l'on pourrait perdre en cas de mobilité résidentielle. Autant de services qui n'ont pas de prix, mais dont le coût doit être pris en considération lors d'un déménagement. Il en résulte des arbitrages complexes pour les ménages, qui vont jouer pleinement quand il faut peser les conséquences résidentielles de la mobilité professionnelle.

Il ne suffit donc pas de mettre en regard la demande d'un salarié avec un logement disponible, mais de prendre plus largement en compte les différentes dimensions que comporte le logement. Sans quoi on ne comprend pas ce que peut être l'attachement à un logement qui pousse des chômeurs à hésiter entre l'ancrage qu'il permet et un emploi à temps partiel (qui impliquerait par ailleurs un déménagement coûteux et synonyme de perte des réseaux de proximité). Comme on ne comprend pas certains refus de logement de la part de demandeurs de logements sociaux ou même de ménages reconnus prioritaires dans le cadre du Droit au logement opposable. Cet élargissement de la réflexion est essentiel quand on souhaite reconsidérer les relations entre l'emploi et le logement, entre les stratégies professionnelles et les stratégies résidentielles. ■

Les ménages en difficulté dans l'ombre des copropriétés fragilisées

DEUXIÈME CHAPITRE

« **B**ombe à retardement » pour les uns¹, « parc social de fait » pour d'autres², un certain nombre d'immeubles collectifs privés posent aujourd'hui problème au point de s'imposer sur la scène publique sous le vocable de « *copropriétés dégradées*³ ». Cette notion recouvre des réalités diverses et complexes et traduit une évolution qui a conduit à la concentration dans ces immeubles de nombreuses situations de fragilité sociale et de diverses formes de mal-logement.

Au-delà de quelques copropriétés dégradées « emblématiques » telles que Clichy-Montfermeil, Grigny 2, ou le « Petit Bard » à Montpellier, **le phénomène de fragilisation de certains ensembles collectifs privés semble s'être développé de façon discrète (parfois souterraine) dans de nombreux sites**, suivant en cela la montée des précarités dans notre pays. Au point de faire l'objet de réflexions nouvelles sur une période récente et de constituer une dimension importante de la loi ALUR⁴. Mais la question n'est pas nouvelle ; les premières réflexions sur le sujet datent de la fin des années 1980, comme les premières

interventions publiques sur ce parc à l'initiative de quelques collectivités locales (notamment à Marseille, Lyon ou Grenoble). Ces expériences ont conduit à l'élaboration, dans le courant des années 1990, de dispositifs publics d'intervention de portée nationale dotés de moyens spécifiques (création des « OPAH copropriétés » en 1994, des « Plans de sauvegarde » en 1996) et à l'introduction de procédures dans les années 2000 qui ont permis de renforcer la capacité d'intervention de la puissance publique. L'élaboration progressive de ces dispositifs a en outre contribué à légitimer l'action publique dans un domaine fortement régi par des rapports privés⁵. Malgré ces interventions, **le processus de dégradation de la situation n'est aujourd'hui pas maîtrisé, et apparaît même difficile à contenir. Plus d'1 million de logements sont ainsi en situation de fragilité** potentielle sur un total de 6,6 millions de logements en copropriété⁶. Sachant que ce stock n'est pas figé, et qu'il peut être alimenté au fil du temps par de nouveaux ensembles collectifs en difficulté.

Après une période marquée par une approche technicienne du traitement des copropriétés dégradées, **un faisceau d'évènements, de réflexions et d'interventions contribuent à souligner à nou-**

1. Braye Dominique, « Prévenir et guérir les difficultés des copropriétés, une priorité des politiques de l'habitat », janvier 2012.

2. « Copropriétés dégradées, prévenir plutôt que guérir », *Maires de France, le magazine*, avril 2013.

3. Terme retenu par la loi ALUR pour identifier les copropriétés en difficulté.

4. Voir le titre II, « Lutter contre l'habitat indigne et les copropriétés dégradées ».

5. Cette absence de légitimité des collectivités locales et des services de l'État à intervenir a constitué une difficulté majeure des premières interventions lancées à titre expérimental à la fin des années 1980 dans un certain nombre de villes.

6. D'après les données Filocom 2009, l'Anah indique que 1 067 845 logements en copropriété appartiennent à la « catégorie D » au plus fort potentiel de fragilité. Anah, « Étude sur les copropriétés présentant des facteurs de fragilités », décembre 2012.

veau l'actualité de la question⁷. Elle fait en outre l'objet d'alertes d'habitants de copropriétés ou d'acteurs de terrains (intervenants sociaux, associations...) sur les situations difficiles qui s'y concentrent : difficultés financières des occupants (petits propriétaires impécunieux ou locataires à faibles ressources), dysfonctionnement des services et des équipements collectifs (entretien courant, éclairage, ascenseurs ou chauffage), dégradation des parties communes et des logements faute de maintenance (infiltrations et fuites d'eau, ruptures de canalisation, présence de moisissures et d'humidité, etc.) pouvant aller jusqu'à l'insalubrité, le blocage des instances de gestion de la copropriété et même la déshérence. Autant de situations qui apparaissent étroitement corrélées au développement de la pauvreté économique et de la fragilité sociale de très nombreux ménages.

La Fondation Abbé Pierre a souhaité apporter sa contribution au débat, en éclairant un aspect fondamental mais insuffisamment pris en compte : **les ménages en difficulté eux-mêmes, trop souvent laissés dans l'ombre du traitement des copropriétés**. Si les interventions publiques mises en œuvre et les mesures prévues dans la loi ALUR partent bien sûr du constat de ces difficultés pour leurs habitants, les manifestations de mal-logement dans ces immeubles, comme les dynamiques sociales qui conduisent de nombreux ménages à s'y loger, restent trop souvent dans l'angle mort des analyses. Leur compréhension est pourtant essentielle afin d'intervenir de manière plus juste et efficace. Bref, il s'agit de rappeler ici que **c'est à partir des besoins des personnes que se bâtissent les politiques**, et de remettre en quelque sorte les politiques « à l'endroit » pour envisager ensuite des modalités d'intervention adaptés.

7. Outre le rapport Braye op.cit., on peut aussi citer le rapport présenté par Claude Dilain, « Rapport sur les copropriétés très dégradées, pistes de réflexions législatives » d'avril 2013.

LA FONCTION SOCIALE DES COPROPRIÉTÉS, INSUFFISAMMENT CONNUE ET PRISE EN COMPTE

D'une manière générale, les copropriétés jouent un rôle déterminant dans le fonctionnement des marchés immobiliers des agglomérations. Elles représentent en effet un parc important (environ le quart des résidences principales en France) et permettent à ce titre de répondre aux besoins en logement de nombreux ménages, que ce soit en accession à la propriété ou en location. Avant donc d'être une source de problèmes pour leurs occupants et pour les intervenants publics, les copropriétés apparaissent comme une solution pour bon nombre de ménages, y compris pour des ménages disposant de faibles ressources.

Le parc en copropriété accueille une part non négligeable de ménages parmi les plus modestes (17 % de ménages modestes et très modestes parmi les propriétaires occupants⁸ et 17 % de ménages sous le seuil de pauvreté parmi les locataires⁹). Ce sont d'abord ces ménages qui risquent de se trouver en difficulté au sein des copropriétés. Soit parce qu'ils y ont accédé à la propriété avec des moyens trop limités pour faire face aux charges collectives de fonctionnement et à d'éventuels travaux. Soit parce qu'ils supportent en tant que locataires des niveaux trop élevés de loyer et de charges, sans rapport avec le service rendu (mais aussi sans rapport avec leurs ressources, car ils n'ont bien souvent pas eu d'autre choix pour se loger). Si les copropriétés représentent une solution de logement satisfaisante dans la majorité des cas, elles peuvent aussi constituer **un véritable piège pour de très nombreux ménages, quand s'y enclenchent des processus qui contribuent à leur fragilisation et leur dégradation**.

8. Au sens des plafonds d'éligibilité aux aides de l'Anah (correspondant à environ la moitié des plafonds Hlm).

9. Données du rapport Braye, op. cit.

Les âges de la copropriété

Identifier les fractions du parc en copropriété qui accueillent des ménages en difficulté est un exercice délicat du fait de la connaissance limitée de l'occupation des immeubles collectifs privés¹⁰. L'exercice est aussi difficile parce que le parc en copropriété n'est ni uniforme, ni socialement homogène. À partir d'une exploitation spécifique de l'enquête Logement de 2006, différents critères relatifs à l'état de ce parc et à son occupation, font toutefois apparaître leur fonction d'accueil (notamment pour des ménages disposant de ressources modestes), et permettent d'entrevoir certains signes de fragilité. Cette fonction sociale apparaît très différente selon les vagues de production de ces immeubles, et l'on peut distinguer quatre générations de copropriétés.

Le parc en copropriété construit avant 1949¹¹ (dans lequel le régime de la copropriété résulte de la division en lots d'immeubles en propriété unique) fait l'objet depuis le début des années 1970 d'opérations d'amélioration de l'habitat. Mais certaines de ses fractions présentent toujours des conditions d'habitat dégradées, voire d'insalubrité. Cette fraction du parc en copropriété a une vocation locative affirmée, et accueille de nombreux ménages isolés (53 % des ménages).

Le parc collectif en copropriété construit durant les Trente Glorieuses (1949-1974) apparaît quant à lui, particulièrement fragile du fait de l'obsolescence du bâti (qui entraîne des besoins en réinvestissements importants, notamment pour améliorer leurs performances énergétiques), mais

10. D'après une exploitation par l'Anah des données de Filocom 2009, les copropriétés qui présentent les facteurs de fragilité les plus importants se situent essentiellement dans l'espace urbain (97 %) et sont concentrées dans les régions les plus urbanisées (Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Rhône-Alpes). Des zones géographiques où le logement social fait défaut, obligeant bon nombre de ménages parmi les plus fragiles à se tourner vers les copropriétés, mais sans avoir toujours les moyens de faire face aux coûts qu'elles génèrent.

11. D'après l'Anah, c'est dans ce parc en copropriétés construit avant 1949 que se concentrent la majorité des logements appartenant à la catégorie D (52 %).

aussi parce qu'il accueille une population modeste et vieillissante. Support du développement de l'accession à la propriété dans toutes les catégories sociales, il compte le plus grand nombre de propriétaires (55 %) présents depuis longtemps dans leurs logements. Ce parc a aussi contribué au renouvellement du parc locatif et accueille de nombreux locataires (39 %).

Les fractions plus récentes du parc en copropriété ne présentent pas les mêmes signes de dépréciation. Le parc en copropriété construit après 1974 offre de meilleures conditions d'habitat (les normes de construction étant devenues plus exigeantes à cette époque¹²) : il compte par ailleurs une proportion de propriétaires occupants très élevée (56 %) et des ménages globalement plus jeunes et plus aisés. Cette situation a priori plus favorable ne doit pas masquer toutefois des signes de fragilités réelles parmi leurs occupants. Enfin, **le parc en copropriété construit depuis la fin des années 1990** a servi de support à l'investissement locatif et fait apparaître une nouvelle génération de propriétaires bailleurs : ce parc suscite aujourd'hui certaines inquiétudes, des difficultés de gestion pouvant survenir du fait d'un manque d'intérêt des propriétaires privés qui le conçoivent avant tout comme un investissement financier.

Être propriétaire dans un immeuble collectif : une opportunité pour certains, un piège pour d'autres

Vecteur majeur de développement de l'accession à la propriété (surtout dans la seconde partie du vingtième siècle), le parc de logements en copropriété est occupé aujourd'hui par un nombre important de propriétaires occupants (47 %). Ils sont en général présents depuis longtemps dans leur logement (15 ans en moyenne), comme le confirme le poids des retraités parmi eux (38 %). L'enquête menée dans

12. Notamment sur l'isolation phonique et thermique (la première réglementation thermique concernant l'habitat date de 1975).

le cadre de la préparation de ce chapitre montre que ce parc présente différentes figures de propriétaires fragilisés dans ces copropriétés. Elles comptent notamment **de nombreux propriétaires occupants, modestes et âgés** qui n'ont pas souhaité (ou pas pu) changer de logement alors que la copropriété se dégradait lentement et que leur bien perdait de sa valeur.

Chez les candidats à l'accession, les logements en copropriété représentent une opportunité pour certains, un tremplin avant une autre étape résidentielle... tandis qu'ils sont pour d'autres un « choix par défaut » et finalement la seule solution pour se loger. C'est le cas notamment **de nombreuses familles primo-arrivantes en France** qui trouvent dans les copropriétés les plus accessibles (c'est-à-dire dans ses franges les plus dépréciées) une solution alors qu'elles sont en situation de grande fragilité : cette solution apparaît souvent au terme d'un long « parcours du combattant » : précédemment locataires ou hébergés, ces ménages plus exposés aux phénomènes de discrimination dans l'accès au logement, se sont heurtés à la forte sélectivité du parc locatif privé dans les zones de marché tendu et aux temps longs d'attente vers le parc Hlm.

Par ailleurs, l'acquisition d'un logement en copropriété peut apparaître dans un premier temps comme un choix fortement valorisé (sentiment d'accomplissement personnel, recherche de sécurité et de protection...) mais se révéler être par la suite un véritable piège, ou une source de difficultés parfois insurmontables. Car si les prix pratiqués dans le parc en copropriétés (notamment le plus ancien) offrent des opportunités pour devenir propriétaire, les ressources des acheteurs laissent parfois peu de marges de manœuvre lorsqu'il faut envisager des dépenses non anticipées (entretien, travaux...). Ces difficultés sont rencontrées notamment par de nombreux ménages primo-accédants. Ainsi, la ligne de partage est mouvante entre les ménages modestes pour lesquels l'acquisition

d'un logement en copropriété est un choix maîtrisé, et ceux pour qui elle devient une source de difficultés qu'ils n'avaient pas imaginées au moment de l'achat.

La copropriété, l'autre parc locatif social

Contrairement à ce que sous-entend le vocable « copropriété », de nombreux locataires y vivent également (ils représentent 44 % des occupants, contre 39 % dans l'ensemble des résidences principales¹³). **Les entretiens réalisés par la Fondation Abbé Pierre auprès des locataires en difficulté dans les copropriétés ont mis en lumière des situations sociales et humaines bien souvent très critiques**, parfois bien plus que celles que l'on rencontre dans le parc Hlm situé dans les Zones urbaines sensibles (ZUS). Si la part de ménages pauvres et très modestes y est presque aussi importante que dans ce parc, les copropriétés offrent toutefois moins de garanties et de qualité de service qu'une location assurée par un propriétaire institutionnel ou un organisme d'Hlm.

Parmi les témoignages recueillis affleure souvent l'idée que la location d'un logement dans une copropriété a été **une solution « de secours », voire « de la dernière chance » après des parcours résidentiels chaotiques ou dans un contexte d'urgence ou d'accident de la vie**. Suite à des périodes d'errance ou de forte instabilité résidentielle (hébergement chez des tiers, en structure...), la copropriété offre un « mieux » et représente une étape importante par rapport aux conditions de logement précédentes. Elle permet parfois de **(re) devenir locataire suite à un « accident de la vie »**, les séparations étant bien souvent à l'origine de ces ruptures biographiques qui obligent certains ménages à quitter (ou vendre) un logement et à se tourner vers l'offre locative privée.

13. Jean Bosvieux, « Les logements en copropriété », ANIL, mai 2010. Ce parc locatif en copropriété représente d'ailleurs l'essentiel du parc locatif privé en France puisque le nombre de locations en maison individuelle est relativement limité.

Cette relative fluidité et souplesse du parc locatif en copropriété a cependant son revers dans la mesure où elle repose sur un rapport parfois déséquilibré entre le propriétaire et son locataire en situation de fragilité. Ceci est particulièrement criant face à des propriétaires bailleurs « indéli-cats » ou des « marchands de sommeil ». C'est pourquoi, bien plus encore que pour les accé-dants à la propriété modestes, l'accès au loge-ment locatif dans une copropriété (fut-elle dégra-dée) illustre bien l'un des aspects de la fonction « sociale » jouée par ce parc, en l'absence d'autres réponses adaptées et suffisantes de la part des pouvoirs publics.

DES SITUATIONS DE MAL-LOGEMENT SOUVENT INVISIBLES DANS LES COPROPRIÉTÉS EN DIFFICULTÉ

Si les copropriétés en difficulté constituent une offre de logements importante pour de très nombreux ménages disposant de ressources modestes, elles sont aussi des lieux où s'expriment des processus de fragilisation spécifiques et potentiellement générateurs de mal-logement. Apparaissent ainsi dans les copropriétés en difficulté diverses formes de mal-logement qui peuvent s'alimenter et se renforcer mutuellement.

De la dégradation des immeubles et des logements à celle de l'image de leurs habitants

À l'image de la diversité des copropriétés en difficulté, les logements occupés par les ménages que nous avons interrogés se révèlent de qualités très diverses : certains logements, souvent minoritaires au sein d'une copropriété, peuvent présenter **une dégradation très prononcée sous**

l'effet d'une absence de travaux du propriétaire (occupant ou bailleur). Celle-ci se conjugue éventuellement à une absence initiale d'équipements de confort ou à une inadaptation du logement par rapport à la composition familiale (on trouve ainsi de nombreuses situations de sur-occupation notamment chez les locataires).

Des **conditions d'habitat indigne** se retrouvent également dans certaines copropriétés : il s'agit généralement de « petites copropriétés anciennes » dont l'état de dégradation du bâti est très avancé et qui présentent parfois des signes d'insalubrité. Au sein des immeubles plus récents, ces situations sont plus ponctuelles et touchent principalement les locataires : marqués par les difficultés qu'ils ont rencontrées pour accéder à ce logement, ceux-ci subissent alors leur situation en attendant d'en partir (même si cette perspective paraît peu réaliste pour certains).

Si certains propriétaires s'investissent fortement dans leur logement et réalisent des travaux permettant d'atténuer les conséquences de la dégradation de l'immeuble, d'autres (le plus souvent des propriétaires bailleurs) laissent les choses aller à la dérive. Sachant que l'impact des travaux réalisés dans les logements peut être contrecarré par l'état de dégradation général du bâti, conduisant ces propriétaires à s'essouffler et se désinvestir. Quels que soient les travaux d'amélioration réalisés à l'intérieur des logements, **l'état et le niveau d'entretien des parties communes traduisent les difficultés de la copropriété**. Très souvent, ces problèmes renvoient à un défaut de service et de prise en charge... sachant que les travaux réalisés en urgence entraînent souvent une augmentation des charges pour leurs occupants, sans permettre toujours d'enrayer le processus de dégradation (qui peut rejaillir aussi sur la vie sociale au sein des copropriétés et sur l'image que les occupants ont d'eux-mêmes).

Des charges financières pénalisantes pour les occupants des copropriétés en difficulté

Un problème prégnant et commun à l'ensemble des occupants de copropriétés en difficulté concerne la charge financière que représente le logement. L'enquête réalisée par la Fondation Abbé Pierre a permis d'établir que **le coût lié au logement¹⁴ représente en moyenne 44 % des ressources des ménages enquêtés**, ce taux apparaissant élevé quel que soit le statut d'occupation, y compris pour les propriétaires ayant fini de rembourser leurs prêts¹⁵. Les occupants pauvres et modestes (notamment accédants et locataires) y consacrent même plus de 60 % de leurs revenus. Au remboursement des prêts et au loyer s'ajoutent le montant des charges (très variable d'une copropriété à l'autre, en fonction des prestations couvertes) et les dépenses liées à d'éventuels travaux (pour autant que les copropriétaires aient réussi à s'entendre pour en décider).

La facture énergétique est également une source de difficultés majeures pour les ménages modestes, qui peut entraîner des pratiques d'auto-restriction du chauffage (quand il est individuel), avec la diminution de confort et la privation qui s'en suit. Ces bâtiments énergivores pèsent sur les budgets des ménages, d'autant plus que les travaux de rénovation thermique sont souvent différés (du fait de la faiblesse de ressources des propriétaires).

Le comportement de certains propriétaires bailleurs amplifie par ailleurs les difficultés lorsque, par absence de scrupule ou recherche d'une rentabilité maximum (voire pour certains par désintérêt ou incapacité à gérer un bien immobilier), ils ne votent en assemblée générale que très peu de

travaux collectifs et effectuent peu de réparations et d'entretien dans les logements qu'ils mettent en location. Ce comportement de gestion à courte vue (qui n'oppose pas seulement les propriétaires occupants et les bailleurs, mais aussi parfois les propriétaires occupants entre eux) peut engendrer un processus de dégradation qu'il sera difficile de contrecarrer par la suite.

Des situations résidentielles bloquées

Aux manifestations criantes de mal-logement dans les copropriétés en difficulté s'ajoute souvent un blocage des perspectives résidentielles, quand les occupants les plus modestes (propriétaires comme locataires) n'ont pas d'autre solution que d'y rester, sans pouvoir imaginer des lendemains meilleurs.

L'absence de solution alternative s'impose aux locataires lorsqu'ils ne remplissent pas les conditions d'accès au logement social, ou qu'ils se découragent devant les démarches administratives à entreprendre (ou ne souhaitent pas y prétendre). Pour eux, les termes du choix sont souvent limités : continuer à vivre dans des conditions difficiles, ou déménager pour un logement dont les conditions d'habitat seront peut-être aussi précaires. Cette absence de solution s'impose aussi aux propriétaires, y compris quand ils souhaitent déménager, car la perte de valeur relative du logement dans une copropriété en difficulté rend souvent impossible la revente du bien à un prix permettant l'achat d'un autre logement. Sans compter que leur endettement, parfois conséquent vis-à-vis de la copropriété, ne leur permet pas toujours de solder leurs obligations financières pour se projeter ailleurs. Dans ces circonstances, **la copropriété qui était apparue comme une opportunité pour des ménages modestes (accédants ou locataires) se referme sur eux comme un piège**. Sachant que l'« assignation à résidence » subie par ses occupants, vient souvent alimenter un sentiment fort de dévalorisation personnelle.

14. Le coût lié au logement intègre le montant du loyer ou remboursement d'emprunt, les charges de copropriété, mais aussi les charges d'énergie et les impôts locaux (taxe foncière et taxe d'habitation).

15. Pour ces derniers, cet effort correspond au fait de devoir acquitter des charges de copropriété ainsi que des impôts fonciers et de lourdes factures liées à leurs consommations énergétiques.

FRAGILITÉS INDIVIDUELLES ET FRAGILITÉ COLLECTIVE

Support de l'accès au logement pour des ménages modestes ou en situation de fragilité, les copropriétés en difficulté sont aussi régies par le régime de la « co-propriété », renvoyant à ce titre à des difficultés spécifiques. De fait, c'est dans les fondements même de la copropriété que se trouvent en germes les difficultés qui peuvent surgir dans son fonctionnement et sa gestion. Car la copropriété renvoie à la fois à une propriété privée (celle du logement) et à une propriété collective (celle des parties communes), cette seconde dimension étant plus rarement intégrée dans les projets d'accession et plus difficile à faire vivre dans la durée lorsque le peuplement des copropriétés se renouvelle. Et à plus forte raison lorsque ce sont des ménages aux ressources plus modestes qui contribuent à ce renouvellement.

L'apparition dans les copropriétés de situations aigües de mal-logement ne peut toutefois s'expliquer par cette seule dimension collective, puisque la majorité des copropriétés ne connaissent pas de difficultés majeures et ne sont pas appelées à entrer dans une spirale dépréciative. Si la situation financière des occupants les plus fragiles ne peut pas davantage expliquer à elle seule ce phénomène (d'autres fractions du parc immobilier comme le parc Hlm accueillent des ménages tout aussi modestes, sans présenter les mêmes dysfonctionnements et dégradations), il apparaît finalement que **c'est dans la confrontation entre des fragilités individuelles des ménages (sur le plan socio-économique) et des fragilités collectives de la copropriété (du point de vue du bâti, de son entretien, de sa gestion...)** qu'apparaît véritablement la problématique de la « copropriété en difficulté ».

LES POLITIQUES PUBLIQUES FACE À LA SPIRALE DE DÉGRADATION DES COPROPRIÉTÉS

S'il existe aujourd'hui des possibilités assez larges d'interventions en faveur des copropriétés dégradées, que la loi ALUR renforce encore (notamment pour prévenir l'apparition de situations difficiles¹⁶), des interrogations importantes demeurent, à au moins deux niveaux. D'une part sur la connaissance précise du processus de dégradation des copropriétés, sur lesquelles on cherche à agir ; d'autre part sur la prise en compte de la fonction « sociale » de ce parc et du rôle qu'il joue pour les ménages les plus modestes.

16. Avec par exemple l'établissement d'un diagnostic technique global fixant la liste des travaux nécessaires ou la création d'un fonds de prévoyance obligatoire.

La complexité du processus d'obsolescence des copropriétés

Au-delà de l'identification des signes de déqualification (dégradation de l'état du bâti, difficulté de gestion de la copropriété, paupérisation des occupants), des études sur les copropriétés en difficulté ont cherché à **mieux comprendre les processus qui mènent à leur dégradation**. Ils soulignent le cercle vicieux qui se met en place et les diverses dynamiques qui s'alimentent alors au travers d'une série de facteurs qui diffèrent selon les cas et interviennent de façon non linéaire. Au point qu'il est parfois difficile de distinguer les causes des conséquences de la dégradation.

Ce phénomène de dépréciation dans un nombre conséquent (et croissant) de copropriétés, se situe à la convergence de plusieurs dynamiques qui se manifestent avec force dans la période actuelle¹⁷ : **la fin d'un cycle technique** qui entraîne un besoin de renouvellement des composants du bâti (d'autant plus important qu'ils ont manqué d'entretien ou sont dépassés par les nouvelles normes techniques), mais aussi **la fin d'un premier cycle démographique** avec le départ des occupants d'origine et leur remplacement par des ménages plus modestes. À ces deux dynamiques structurelles s'ajoute la hausse des charges, liée principalement à celle des coûts de l'énergie qui représente une évolution durable. Quand ces dynamiques convergent (comme c'est aujourd'hui le cas), elles contribuent à faire du problème des copropriétés dégradées un enjeu politique majeur. Un enjeu d'autant plus important qu'il n'est pas seulement immobilier et social, mais qu'il concerne aussi l'évolution de la ville. Confrontées à des fins de cycles technique et démographique, les copropriétés en difficulté sont également fragilisées par **l'affaiblissement de leur positionnement dans les marchés locaux de l'habitat**. Le vieillissement et l'obsolescence du « produit logement », comme la déqualification de l'environnement urbain et un déficit d'image, contribuent aussi à faire glisser vers le bas les copropriétés soumises à ces situations dans la hiérarchie des formes urbaines.

L'obsolescence de certaines copropriétés apparaît ainsi au croisement d'une logique de dégradation du cadre de vie et de disqualification sociale. Deux logiques constamment à l'œuvre au sein du parc immobilier et qui contribuent à fragiliser certains de ses segments : les quartiers anciens hier, les copropriétés dégradées des Trente Glorieuses aujourd'hui, et demain les copropriétés

17. Évaluation nationale des plans de sauvegarde des copropriétés, Urbanis, DGUHC, 2008.

plus récentes et les lotissements de maisons individuelles de faible qualité situées dans la périphérie des villes... **La compréhension et la prise en compte de ces processus de dégradation, et d'obsolescence des copropriétés (sur le plan technique, social et urbain) apparaissent essentielles pour inverser durablement le phénomène.**

Les copropriétés dégradées : un défi pour l'action publique

Alors que la boîte à outils pour intervenir sur les copropriétés dégradées s'est considérablement enrichie, des incertitudes demeurent concernant l'ampleur de l'intervention publique et l'identification des copropriétés justifiant une intervention. La méconnaissance du phénomène jusqu'à une date récente n'a de toute évidence pas facilité la définition d'une politique d'intervention. Tout comme l'absence de définition partagée et stabilisée de la « copropriété en difficulté » et des processus de dépréciation qui les affecte. Malgré l'effort entrepris pour classer les copropriétés en fonction de la gravité de leurs problèmes¹⁸, **il n'est pas facile de ranger les copropriétés dans ces catégories, et très souvent on ne caractérise pas la copropriété en fonction de son état réel, mais en termes de logiques et d'outils d'intervention**¹⁹.

Les incertitudes concernent aussi la **difficile articulation d'une intervention publique avec des copropriétés au caractère privé**, gérées dans le cadre des règles spécifiques de la copropriété. On trouve donc, d'un côté, des propriétaires privés réunis dans l'assemblée générale des copropriétaires qui est souveraine pour toute déci-

18. À partir du fichier des logements par communes (FLOCOM) de 2009, l'Anah et la DGALN ont mis en place un outil expérimental de repérage afin d'identifier les copropriétés et les classer selon leurs degrés de difficultés. En fonction de la note obtenue, chaque copropriété fait l'objet d'un classement dans quatre catégories (A, B, C, D) de la plus faible à la plus forte présomption de fragilité.

19. Ainsi la gradation va se référer au dispositif opérationnel jugé le plus adapté : OPAH copropriété, plan de sauvegarde par exemple. Il est vrai que l'absence de grille d'évaluation (type grille « insalubrité », par exemple) ou d'indicateurs rend difficile l'objectivation des situations.

sion concernant la copropriété, sa gestion, son entretien, comme pour décider d'éventuels travaux. D'un autre, des acteurs publics, services de l'État, collectivités locales et les opérateurs qu'ils peuvent éventuellement mobiliser. Bref, deux mondes dont les logiques et les capacités d'intervention sont très différentes et qui doivent s'associer pour conduire des actions sur les copropriétés en difficulté.

CONCLUSION : DES PRIORITÉS POUR UN NOUVEAU CYCLE D'ACTION

À l'heure où de nouvelles interventions doivent être déployées sur un nombre potentiellement considérable d'ensembles immobiliers privés, **le souci d'efficacité qui anime les responsables politiques ne doit pas faire oublier que les copropriétés** avant d'être un problème, **sont une solution pour de très nombreux ménages modestes** à la recherche d'un logement, que des hommes et des femmes y vivent dans des conditions parfois difficiles, mais avec des aspirations et des besoins légitimes **que les interventions doivent prendre en compte**. C'est non seulement une question de respect des personnes, mais aussi d'efficacité pour l'action.

Des interventions qui répondent insuffisamment à la réalité et aux attentes des habitants

Les enquêtes réalisées par la Fondation Abbé Pierre ont mis en exergue **un décalage parfois important entre les préoccupations quotidiennes de ménages enlisés dans des difficultés financières** — ou victimes de conditions de vie parfois indignes — et des interventions techniques axées sur le cadre bâti. Si les travaux permettant l'amélioration de l'intérieur de la résidence prêtent rarement à discussion (cages d'escaliers etc.), les travaux de rénovation thermique sont plus fré-

quemment remis en cause (l'enjeu de développement durable et le retour sur investissement qui peut être attendu à long terme paraissant alors décalé par rapport aux préoccupations immédiates des propriétaires fragilisés). L'obtention des aides, conditionnée à la réalisation de certains travaux, ne correspondent pas non plus toujours aux besoins immédiats des propriétaires.

En conséquence, tandis que pour certains copropriétaires l'intervention publique est considérée comme une opportunité à saisir et la possibilité d'améliorer leur logement, pour d'autres aux ressources plus modestes, elle va nécessiter des arbitrages budgétaires difficiles, voire aboutir dans les cas les plus problématiques à la vente de leur logement ou à sa perte.

Le sentiment général d'avoir finalement peu de prise tant sur le contenu des travaux que sur l'obtention d'aides, jusqu'à être « pris à la gorge », est alimenté par des incompréhensions récurrentes quant aux modalités de financement. Sachant que ce flou est encore renforcé par la temporalité du projet qui s'échelonne souvent sur plusieurs années. Finalement, les interventions de « redressement » des copropriétés dégradées soulignent la nécessité pour les copropriétaires de **détenir un certain nombre d'informations et de clé de compréhension qui ne sont pas faciles à acquérir et/ou qui ne sont pas toujours données à la signature de l'acte de propriété**. Cette dimension est pourtant essentielle, notamment pour les primo-accédants afin qu'ils puissent trouver leur place de copropriétaire et faciliter la bonne gestion de la copropriété et la réalisation des travaux quand ils sont nécessaires.

Plus encore que les propriétaires, les locataires sont souvent appréhendés du seul point de vue de leur situation sociale, c'est-à-dire avant tout comme des « victimes », et sont à ce titre très rarement associés aux décisions, voire même

peu informés du contenu des interventions. Face à des habitants parfois découragés — dans un contexte où l'acuité des difficultés peut conduire à une forme de repli sur soi et où les divergences d'intérêt s'expriment de manière parfois conflictuelle — il s'agit de pouvoir recréer un groupe, un collectif autour d'un projet commun de requalification. Afin de parvenir au redressement des copropriétés, **les interventions doivent placer les habitants au cœur des instances de gouvernance en les associant aux décisions et aux actions.** La mobilisation associative des habitants devrait pouvoir se prolonger par une implication au sein d'un conseil syndical, actuellement seule instance disposant d'un poids juridique légal.

En tout état de cause, l'intervention publique sur le parc des copropriétés dégradées doit se traduire par la mise en œuvre d'actions structurantes, comme l'amélioration et la consolidation des modalités de gestion au sein de la copropriété, mais aussi la recherche d'une meilleure adéquation entre les coûts de la copropriété et les ressources de leurs occupants... Sans oublier la mise en place d'aides plus directement adressées aux personnes. Ce dernier point renvoie à la question fondamentale de l'accès aux droits qui reste, en ce qui concerne de nombreux occupants de copropriétés (locataires comme propriétaires), très en deçà de ce dont bénéficient, à situations sociales équivalentes, les occupants du parc Hlm.

Des interventions qui ne tiennent pas suffisamment compte de la fonction sociale des copropriétés dégradées

Si les copropriétés en difficulté jouent de facto un rôle social dans l'accueil des plus modestes (en accession ou location), elles apparaissent en réalité bien souvent comme **le logement de ceux qui n'ont pas d'autre choix.** Un logement dans lequel ils n'auront, en outre, bien souvent pas d'autres possibilités que de rester durablement.

Ce phénomène doit aussi interroger le fonctionnement des marchés immobiliers dans leur ensemble. Les copropriétés dégradées apparaissent comme le révélateur de problématiques et dysfonctionnements à d'autres niveaux : insuffisance ou inadaptation de l'offre de logements sociaux et de logements accessibles, problème d'intégration urbaine et sociale de certains quartiers, absence d'outils de lutte contre des pratiques illégales (marchands de sommeil), mais aussi plus globalement de régulation des marchés du logement. Il est donc également illusoire de vouloir traiter la question des copropriétés en difficulté de manière isolée sans agir sur ces autres phénomènes via des politiques plus globales et correctrices.

Si des politiques du logement doivent favoriser la mise à disposition d'une offre de logements accessibles et suffisants pour les ménages les plus modestes sur l'ensemble du territoire, les interventions sur les copropriétés en difficultés doivent impérativement tenir compte du rôle social essentiel qui est le leur aujourd'hui. Les différents leviers activés pour redresser les copropriétés dégradées ou en difficulté, doivent donc intégrer un objectif de maintien et de consolidation de leur fonction sociale. Sans quoi l'intervention butera sur des difficultés majeures qui pourront la bloquer, ou ne fera au mieux que déplacer les problèmes vers d'autres fractions du parc immobilier. Une perspective qui n'est évidemment pas satisfaisante mais qui est aussi improbable tant les interstices dans la ville, se sont réduits et n'offrent que peu d'alternatives aux ménages les plus modestes. ■

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

QUATRIÈME CHAPITRE

L'année 2013 a été riche en mesures concernant le logement. Un foisonnement de textes qui marque l'importance accordée à la question et traduit la volonté de la traiter de manière plus globale, notamment par l'inscription de la dimension sociale de la politique du logement dans une perspective plus large de révision des orientations générales de la politique de l'habitat. Autant de textes qui correspondent à l'enjeu que représente le logement pour nos concitoyens et qui soulignent la place qu'il occupe dans l'action gouvernementale. **La Fondation Abbé Pierre s'en félicite et salue l'adoption de mesures structurelles** au cours de la 2^e année de mandat du Gouvernement. **Elle ne peut toutefois attendre qu'elles produisent leurs effets, de sorte que des réponses rapides doivent être apportées aux ménages en grande précarité.**

Il importe de préciser le point de vue adopté par la Fondation Abbé Pierre pour forger son jugement. Plus qu'au programme d'action gouvernementale, nous nous référons au Contrat social pour une nouvelle politique du logement signé par l'actuel Président de la République alors qu'il était candidat à l'élection présidentielle¹ et, surtout, à **l'évolution de la situation économique et sociale qui forge les besoins, ainsi qu'à la situation du mar-**

1. Après avoir lancé un appel à la « Mobilisation générale pour le logement » en 2012, signé par plus de 150 000 citoyens et de nombreux acteurs du logement, la Fondation Abbé Pierre et ses partenaires ont proposé aux candidats à la Présidence de la République de s'engager à mettre en œuvre un ensemble de propositions pour une nouvelle politique du logement en signant pour cela un « contrat social », une fois élu. François Hollande l'a signé le 1^{er} février 2012.

ché immobilier et à l'état de l'offre de logement et d'hébergement, qui dictent les conditions dans lesquelles on y accède.

De ce point de vue, **la situation demeure préoccupante**, en particulier du fait de la dégradation de l'emploi qui s'est poursuivie tout au long de l'année 2013. **Le chômage continue son inexorable progression** (5,5 millions de personnes pointent à Pôle emploi, soit 2 millions de plus qu'en 2008) et **le « travail en miettes » gagne du terrain** (la part des embauches en CDD, surtout de très courte durée, atteignait 82,4 % début 2013, niveau le plus élevé depuis dix ans²). La crise a par ailleurs engendré **une forte hausse de la pauvreté**. Entre 2008 et 2011 (dernière année pour laquelle nous disposons d'informations), le nombre de personnes pauvres a augmenté de 890 000 personnes et la pauvreté touche désormais 14,3 % de la population française. Un Français sur sept doit donc vivre avec moins de 977 euros chaque mois. Les alertes en provenance des acteurs de terrain sont tout aussi inquiétantes : qu'il s'agisse de la progression des dépenses départementales d'action sociale, de l'augmentation du nombre de sollicitations auprès des associations de solidarité ou des CCAS (qui ont été 77 % à observer une augmentation globale des demandes d'aides en 2013³, avec le logement comme premier motif de demande d'aides financières). Cette forte augmentation de la pauvreté s'accompagne d'une

2. « Explosion du nombre de CDD de moins d'un mois », *Le Monde*, 21 novembre 2013.

3. Baromètre de l'action sociale locale 2013, Uccas, septembre 2013.

hausse des inégalités. Les ménages les plus pauvres voient leur pouvoir d'achat reculer, alors que celui des plus riches progresse⁴. En 2010, les 10 % les plus riches possédaient 48 % du patrimoine, alors que les 50 % les moins riches n'en détenaient que 7 %⁵. À l'évidence, **les effets de la crise sont très inégalement répartis et touchent d'abord les plus modestes et les plus pauvres de nos concitoyens.**

Ainsi, **la marge de manœuvre financière des ménages s'amointrit** ; et le phénomène est accentué par la hausse des loyers (environ un locataire du secteur libre sur 5 consacre aujourd'hui plus de 40 % de son revenu à son logement) et des prix de vente (qui ont doublé en 10 ans). Les restrictions et la précarité énergétique progressent (3,8 millions de ménages), et la demande de logement social continue d'augmenter pour atteindre plus de 1 700 000 demandes actives au 1^{er} septembre 2013.

C'est dans ce contexte que se déploient les nouvelles orientations de la politique du logement en France, et c'est à l'aune de leur capacité à prendre en compte cette réalité sociale de plus en plus inégalitaire et à limiter les effets de la crise pour les plus fragiles, que celles-ci doivent être jugées.

UNE POLITIQUE DU LOGEMENT PLUS SENSIBLE AUX BESOINS, MAIS LA CRAINTE D'UNE DILUTION DES PRIORITÉS SOCIALES

Depuis un quart de siècle, le déficit de la construction constitue un des facteurs majeurs de la crise du logement que la France connaît. L'inadaptation de l'offre émanant du parc existant en est une autre composante, d'autant plus préoccupante que la situation des ménages continue à se dégrader.

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

5. Enquête patrimoine de l'Insee.

Quelle priorité au logement abordable dans les objectifs de production de logements ?

Il faut se réjouir de l'ambition affichée par le Gouvernement de favoriser la construction de 500 000 logements par an dont 150 000 logements sociaux. Des objectifs ambitieux qui sont toutefois loin d'être atteints puisque un peu plus de 330 000 logements devraient être mis en chantier et 117 000 logements sociaux ont été financés en 2013 (un chiffre en hausse de 14 % par rapport à 2012).

Plusieurs mesures ont été prises cette année pour relancer la production sociale. La « mise à disposition » de terrains publics⁶ aux collectivités locales pour favoriser la construction de logements sociaux se fait lentement, mais les décotes sont réelles (comprises entre 25 % et 75 % du prix des terrains, selon le nombre de logements sociaux prévus). La promesse de campagne du Président de la République de porter l'obligation de construction de logements sociaux dans les « communes SRU » de 20 % à 25 % a été tenue, et commencera à être mise en œuvre en 2014 pour une échéance portée à 2025. La loi du 18 janvier 2013 encadre d'ailleurs mieux cette obligation en ouvrant la possibilité de quintupler le montant du prélèvement sur les communes en carence, en ajoutant des contraintes de production de PLS et de PLAI et en fixant le rythme de rattrapage pour les quatre prochaines périodes triennales⁷. **D'autres mesures sont venues améliorer le financement du logement social**, qu'il s'agisse de la TVA à taux réduit (5,5 %) pour la construction et

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

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

la réhabilitation thermique, de la baisse du taux du Livret A et de l'augmentation de son plafond pour faciliter le financement des opérations et mobiliser des ressources supplémentaires pour le logement social... **Indéniablement, des éléments de relance sont là.** Et le Pacte d'objectifs et de moyens signé le 8 juillet 2013 entre l'État et l'USH acte d'engagements réciproques pour atteindre les objectifs de construction et de rénovation en 2015, dont la Fondation Abbé Pierre souhaite vivement qu'ils soient tenus. Tout comme elle souhaite que les organismes Hlm soient pleinement au rendez-vous dès 2014 au regard des efforts consentis à leur égard. **Principales ombres au tableau sur le volet du financement du logement social, et elles sont d'importance : la diminution de la ligne fongible des aides à la pierre** et à la surcharge foncière inscrite au budget de l'État pour 2014, qui passe de 500 millions d'euros en 2013 à 450 millions d'euros en 2014⁸ (soit une baisse de 10 %), et le recours à des ressources extrabudgétaires limitées dans le temps.

Au-delà des objectifs quantitatifs, disposer d'un logement abordable, c'est-à-dire accessible et d'un coût compatible avec les ressources des ménages — y compris des plus modestes —, est plus que jamais un impératif. Or, les logements sociaux restent souvent trop chers et **le décalage entre une partie des loyers des logements sociaux neufs et les ressources des demandeurs est devenu préoccupant.** Il ne faut pas oublier que la hausse de la production ces dix dernières années tient beaucoup à l'offre « PLS » et que ces logements, inaccessibles pour la quasi-totalité des demandeurs, représentent encore près d'un tiers de l'objectif de production annuelle des 150 000 logements sociaux jusqu'en 2017. Certes, la ministre du logement a lancé un programme de production de « **logements très sociaux à bas niveau de quittance** », lequel répond à une attente forte

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

des associations pour faire évoluer l'accessibilité financière du logement social. Mais son ambition reste limitée comparée aux besoins (3 000 PLAI adaptés et en diffus en 2015) et, au final, on est **encore loin des préconisations du rapport préparatoire au Plan quinquennal de lutte contre la pauvreté** : un minimum de 40 % de PLAI dans la production sociale globale et une production PLUS sous les plafonds pris en compte pour l'APL d'ici la fin du plan quinquennal.

Des objectifs ambitieux de rénovation thermique, mais quel impact sur la précarité énergétique ?

En matière de rénovation thermique, des objectifs ambitieux ont également été fixés (500 000 logements par an à l'horizon 2017, dont 120 000 logements sociaux) au regard du rythme d'amélioration globale des logements ces dernières années (33 000 logements réhabilités en 2012 dans le parc public, 61 000 dans le parc privé). Le programme « Habiter mieux », qui cible les logements énergivores, a pris un essor quantitatif palpable, cependant la réévaluation de ses plafonds de ressources rend **déjà perceptible le risque de passer en partie à côté de la cible des plus précaires** (les plus modestes ne représentent que 30 % de l'augmentation des dossiers, tandis que la progression pour l'ensemble des ménages est de 101 %). **Pour la Fondation, l'enjeu réside dans une politique qui fasse davantage « système »** : massifier l'intervention en priorisant les plus modestes (ce qui suppose une inversion de la tendance actuelle) ; soutenir les propriétaires avec des fonds publics et renforcer la réglementation relative à la décence et l'insalubrité ; mener

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

une politique de long terme sur le bâti et renforcer parallèlement l'aide à la facture (bouclier énergétique), sans quoi les ménages pauvres et modestes seront encore plus massivement contraints à des pratiques de privation.

Une autre vision du marché, dont les effets resteront toutefois limités pour les plus modestes

Le marché n'est plus considéré comme étant à lui seul en capacité d'assurer la bonne adéquation entre l'offre et la demande et de nouvelles mesures tentent de mieux prendre en compte les difficultés croissantes d'accès au logement dans le parc locatif privé, dans un contexte de crise du logement renforcée par les effets de la crise économique. Dès août 2012, le nouveau gouvernement a adopté un décret (reconduit en 2013) limitant les hausses de loyer dans le parc privé dans certaines agglomérations¹⁰. **Le projet de loi « ALUR »** systématise la prise d'un tel décret dès lors que la situation sur le marché locatif le justifie et **donne une base légale à un dispositif plus large de modération des loyers**. Il prévoit la fixation par le préfet de loyers de références majorés et minorés dans les zones tendues du territoire, calés sur le loyer médian constaté sur une zone géographique considérée, ainsi qu'un « complément exceptionnel de loyer » pour les logements présentant des caractéristiques de localisation ou de confort « exceptionnelles ».

L'encadrement des loyers est une mesure courageuse, mais la Fondation se doit d'interroger le mécanisme proposé. Il apparaît, en l'état du

10. Décret n° 2013-689 du 30 juillet 2013 relatif à l'évolution de certains loyers dans le cadre d'une nouvelle location ou d'un renouvellement de bail, pris en application de l'article 18 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989. Cette possibilité, inscrite dans la loi du 6 juillet 1989 régulant les rapports locatifs, n'était jusque là mise en œuvre que dans l'agglomération parisienne (39 agglomérations sont désormais concernées, en Métropole et Outre-mer) et ne visait pas les relocations.

texte, que les loyers les plus chers baisseront, sauf application du complément exceptionnel, dont les conditions d'application doivent encore être éclaircies. **La prise en compte de la surface du logement pour la fixation des loyers de référence pourra avoir une incidence à la baisse sur les petits logements très chers** dans lesquels se retrouvent de nombreux ménages modestes. Mais parallèlement, les loyers les moins chers risquent d'augmenter (ceux qui sont inférieurs au loyer de référence minoré), même si cela devrait se faire de manière progressive. À l'intérieur de cette fourchette, **le risque est aussi important que le loyer de référence majoré devienne la norme, entraînant un mouvement général de hausse** (même limité et lissé dans le temps). La Fondation Abbé Pierre restera donc très attentive à ce que « la deuxième lame du rasoir » — le décret qui limite les augmentations aux relocations et au renouvellement des baux dans certains territoires — produise ses effets.

Au final, le dispositif mis en place est modeste et ne devrait donc pas provoquer de baisse généralisée des loyers. Par ailleurs, l'enjeu de la connaissance et de l'élaboration de références fiables, claires et transparentes (par le biais des observatoires instaurés par la loi), qui dépasse le seul objectif de régulation des loyers en tant que tel, **ne paraît pas suffisamment pris en compte** pour permettre une analyse fine du fonctionnement des marchés immobiliers et mieux asseoir les politiques locales de l'habitat dans le souci de maîtriser les prix de l'immobilier et ainsi répartir l'offre de logement abordable sur les territoires.

La mise en place de la garantie universelle des loyers, **s'avère, quant à elle bien plus limitée que les ambitions affichées initialement.** Elle a fait l'objet d'une vive opposition, en particulier de la part des représentants des propriétaires privés et

des gestionnaires immobiliers (dénonçant tour à tour, le coût de cette mesure, l'introduction d'une gestion administrée qui remettrait en cause le fonctionnement du marché ou encore le risque de déresponsabilisation des locataires). Au final, elle ne sera plus obligatoire, le bailleur pouvant lui préférer la caution, **ce qui risque de demeurer un obstacle majeur d'accès au logement, notamment pour les plus modestes**. De même, la GUL perd son caractère universel, de sorte que **la question de son attractivité reste entière**.

Ainsi, la Fondation Abbé Pierre craint que la GUL (qui présentait des atouts intéressants dans la mouture initiale du projet du ministère : suppression parallèle de la caution, mutualisation des risques...) ne permette pas réellement de donner la priorité aux personnes qui rencontrent des difficultés pour accéder à un logement (la sélection des ménages par les bailleurs privés ou les agences immobilières continuant à prioriser les plus solvables)¹¹. **La nouvelle formule adoptée cible mieux certains publics** (étudiants, apprentis, salariés précaires et demandeurs d'emploi), en ajoutant des « briques » supplémentaires pour ces derniers¹² (un plafond de loyer majoré pour l'éligibilité au dispositif, une couverture possible au-delà de 50 % de taux d'effort, une absence de franchise...), mais **la Fondation Abbé Pierre regrette vivement l'absence de dispositif particulier de coordination de ce nouvel acteur dans le paysage déjà complexe de la prévention des expulsions**. Si l'on comprend que les moyens permettant de couvrir le risque locatif et de recouvrer les dettes doivent être identifiés, il devrait en être de même pour la prévention des expulsions dans l'objectif d'impulser une approche plus sociale, plus efficace et, si nécessaire, un relogement plus rapide.

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

12. Sont aussi concernés les ménages logés par des organismes agréés pour les activités d'intermédiation et de gestion locative et de maîtrise d'ouvrage d'insertion.

Une mobilisation du parc privé à vocation sociale nettement insuffisante

Alors que ni la production neuve de logements sociaux ni l'encadrement des loyers ne suffiront à répondre à la demande sociale, la politique du logement n'intègre toujours pas d'objectifs ambitieux de mobilisation du parc locatif privé à vocation sociale. Cette mobilisation est pourtant essentielle pour pallier l'insuffisance de logements sociaux (notamment dans les communes SRU en carence) et contribuer à mettre en œuvre les objectifs de droit au logement et de mixité sociale.

Le conventionnement de logements privés connaît un véritable effondrement : alors qu'1,5 million de nouvelles locations se font chaque année d'après le CGEDD¹³, seulement 6 200 logements à « loyers maîtrisés » ont été mobilisés en 2012, contre près de 38 000 en 2009. Et l'absence de réquisition de logements vacants par le Gouvernement un an après avoir engagé la démarche témoigne du fait, qu'au-delà de sa nécessité dans la situation de crise que nous vivons, elle ne peut à elle seule constituer une politique massive de mobilisation du parc privé¹⁴.

En la matière tout reste donc à faire : trouver les voies de captation massive, revoir les contreparties sociales aux avantages accordés, s'appuyer sur la politique d'amélioration des logements...

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

14. « Pourquoi aucun logement n'a été réquisitionné depuis un an », *Libération*, 11 décembre 2013.

LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉPONSE RAPIDE ET CONCRÈTE AUX BESOINS SOCIAUX

Toutes les mesures envisagées, adoptées ou mise en œuvre en 2013 sont-elles à la hauteur de la crise sociale que nous vivons ? La réponse à cette interrogation est délicate et doit être nuancée, notamment parce que la statistique française ne permet pas d'évaluer en temps réel la fragilité des ménages. Les dernières données produites concernant la pauvreté et les inégalités concernent l'année 2011. Nous n'avons donc pas une visibilité complète de la situation sociale en 2013, mais les sollicitations auprès des associations de solidarité ou des centres communaux d'action sociale laissent présager une forte aggravation de la situation.

L'appréciation de la Fondation Abbé Pierre sur la politique du logement conduite depuis 18 mois reste également nuancée en raison de **la temporalité de l'action publique**. Certaines lois sont soit en fin de discussion parlementaire, soit à peine votées, mais notre inquiétude réside dans le fait que même celles dont l'adoption remonte au début de l'année 2013 commencent juste à être mises en œuvre, et produisent des effets à longue échéance ou démarrent de façon très lente¹⁵. Il en va de même pour le Plan contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté en janvier 2013, dont l'appropriation par les acteurs territoriaux est en cours mais dont les effets concrets demeurent encore limités.

La Fondation Abbé Pierre salue **l'adoption d'objectifs en direction des personnes en difficulté**, notamment celles inscrites dans le Plan quin-

15. À titre d'exemples, seules quelques cessions de terrains, avec des décotes importantes, avaient été réalisées à la fin de l'année 2013 et l'obligation faite à certaines communes de disposer de 25 % de logements sociaux dans leur parc de résidences principales commence à s'imposer pour la période 2014-2016.

quennal de lutte contre la pauvreté dans lequel le logement prend sa part, qu'il s'agisse de remédier à l'effectivité partielle du droit au logement opposable dans certains départements, de mettre fin à la gestion au thermomètre de l'urgence et de prioriser l'accès au logement, de prévenir les expulsions locatives ou d'accompagner les personnes habitant dans des campements ou des squats. Mais dans ces différents domaines, les changements ne sont pas encore perceptibles sur le terrain, et rien **ne garantit encore aujourd'hui que le sort des plus fragiles s'améliorera et que le mal-logement reculera de façon significative.**

La conduite de la politique du logement s'apparente davantage à celle d'un pétrolier dont les inflexions de trajectoires sont lentes, qu'à celle d'un dériveur capable de les modifier rapidement. Or, pour la Fondation Abbé Pierre comme pour le Collectif des associations unies pour une nouvelle politique du logement, **il n'est pas possible d'attendre que les mesures structurelles produisent leur effet pour traiter les situations les plus intolérables**, sources de souffrance pour des dizaines de milliers de personnes. **Nous ne pouvons nous contenter de l'inflexion positive** qu'annoncent les orientations, les discours et les objectifs affichés de la politique du logement **et des potentialités** qu'ils portent. Leur mise en œuvre concrète est désormais devenue impérative. **La réponse du Gouvernement aux mal-logés doit aller au bout des ambitions affichées.**

L'urgence sociale exige des réponses immédiates

Alors que l'on compte plus de 3,5 millions de mal-logés, l'année 2013 n'a pas été celle de la rupture attendue, celle du « choc de solidarité ». **Le plan d'urgence préconisé par le rapport préparatoire à la conférence de lutte contre la pauvreté, destiné à faire front rapidement aux situations les**

plus difficiles, **n'a pas été repris dans sa globalité** et, dans tous les cas, n'a par exemple pas permis d'apporter des réponses aux nombreux ménages reconnus prioritaires à l'issue d'un recours Dalo qui ont dépassé les délais réglementaires, ni conduit au moratoire sur les expulsions locales que nous appelions de nos vœux. Sur de nombreux volets, nous n'en sommes pas encore au stade des changements visibles, et les diagnostics territoriaux (diagnostics à 360 degrés), devant associer l'ensemble des acteurs locaux pour évaluer les besoins dans une perspective d'adaptation pluriannuelle de l'offre (de logement, d'hébergement, d'accompagnement), ont pris du retard, alors que le calibrage et surtout la qualité de la réponse en dépendent.

Malgré des retards préjudiciables en matière de création de CADA (centres d'accueil pour les demandeurs d'asile), la Fondation Abbé Pierre constate que des efforts ont été faits pour augmenter le nombre de places d'hébergement : **comme tous les ans, les capacités d'accueil augmentent ; mais comme tous les ans aussi, elles ne suffisent pas.** Le secteur de l'hébergement reste soumis à une tension extrême face à une demande sociale qui augmente. En novembre 2013, 70 % des demandes au 115 n'ont pas donné lieu à un hébergement et **82 % des absences de réponse sont expliquées par un manque de places disponibles.** Il en résulte que sur le terrain, les acteurs ne constatent pas véritablement de changement de modèle et la Fnars relève un « décalage abyssal entre l'offre et les besoins ».

L'instruction aux préfets du 21 novembre 2013 annonce une fois de plus la fin de la gestion saisonnière du dispositif d'hébergement d'urgence, mais **l'organisation de l'hiver 2013/2014 ne laisse pas présager de véritable changement.** Si l'État dégage des moyens croissants, avec cet hiver une enveloppe complémentaire de 107 millions d'euros, ces derniers ne suffiront pas à résoudre la difficile équation de la fin de la gestion saisonnière : ils sont à la fois insuffisants pour couvrir l'ensemble des besoins et leur fléchage repose encore sur de nombreux recours à des solutions temporaires de mise à l'abri de faible qualité et pas toujours adaptées. Dans ce contexte, **les principes d'inconditionnalité et de continuité de la prise en charge continuent d'être régulièrement mis à mal dans de nombreuses villes.**

Enfin, si **la Fondation Abbé Pierre** peut comprendre que dans les territoires les plus tendus, prioriser l'accès au logement en actionnant toute l'année l'intégralité des leviers le permettant se pose en complémentarité d'une offre d'hébergement qui doit également évoluer, elle **attend des progrès immédiats** dans les territoires peu tendus **pour rapidement développer une offre nouvelle de logement.**

Des incohérences et des inquiétudes majeures dans certains domaines de l'action gouvernementale

La Fondation Abbé Pierre a été extrêmement surprise voire choquée d'apprendre **la désindexation des allocations logement sur l'indice de référence des loyers**¹⁶. Ce choix est surprenant quand on se souvient du tollé qu'avait soulevé auprès de l'actuelle majorité la désindexation des APL en 2012, par l'ancien Gouvernement, au nom du poids des aides à la personne dans le système redistributif

16. Confronté à de nombreuses critiques, le Gouvernement a finalement opté pour une indexation en octobre 2014, soit 3 mois sur 12.

français. **Une décision profondément injuste qui affectera directement les plus fragiles et une mesure incohérente** quand on sait que les aides à la personne sont, après les minima sociaux, celles dont le caractère social et progressif est le plus avéré pour plus de 6 millions de ménages. Le manque à gagner est important et entrainera un appauvrissement des plus défavorisés à l'heure où la solidarité nationale doit au contraire abriter les plus fragiles des bourrasques d'une crise particulièrement violente.

De la même manière, après les évacuations systématiques et aveugles de bidonvilles, aux conséquences désastreuses pour leurs occupants, menées par le précédent Gouvernement, **la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites promettait de nouvelles pratiques et de nouvelles réponses.** Un changement que les divers rapports d'évaluation et témoignages des professionnels ne constatent pourtant pas vraiment ou pour le moins de manière très inégale : le « volet répressif » de cette circulaire prime encore sur son « volet préventif ». Les appels au respect des droits fondamentaux vis-à-vis de citoyens européens se sont succédés de la part du Défenseur des droits, de la Commission nationale consultative des Droits de l'homme¹⁷, des associations¹⁸... relayés par les injonctions répétées des instances européennes¹⁹. **Les évacuations sans solution se poursuivent et le rejet reste important**, comme en témoigne la violente stigmatisation dont les occupants de ces bidonvilles ont encore fait l'objet cette année. La Fondation Abbé Pierre a rappelé

à plusieurs reprises qu'il ne faut pas se tromper de combat : **des personnes et des familles**, citoyennes européennes **fuyant le rejet dans leur pays d'origine**, sont maintenues dans des conditions de vie indignes et **souffrent de déplacements organisés par les autorités publiques qui ne règlent rien, voire contribuent à accroître leurs difficultés** (rupture dans la scolarité des enfants ou le suivi de soins, destruction du peu de biens que possèdent les personnes...). Un problème qui concerne quelques milliers de personnes et que notre pays doit pouvoir résoudre en mettant en œuvre un plan national de traitement des bidonvilles digne de ce nom.

Des moyens humains et financiers insuffisants pour mettre en œuvre les réformes engagées

Les mesures législatives, aussi fondamentales soient-elles, ne suffiront pas. À titre d'exemple, la loi « Alur » a notamment été l'occasion, sous l'impulsion des associations, de développer les leviers permettant aux locataires confrontés à des difficultés pour se maintenir dans leur logement et régulariser leur dette, et de renforcer la prévention des expulsions en amont de la procédure judiciaire (même si elle n'est toutefois pas aussi ambitieuse que la Fondation Abbé Pierre le préconisait). Cette satisfaction ne doit cependant pas faire oublier qu'au-delà de la dimension législative en tant que telle, **l'absence de moyens humains et financiers supplémentaires** pour renforcer les aides et les outils opérationnels de soutien aux

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

18. Le Collectif Romeurope, notamment.

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

locataires en difficulté **risque fort de ne pas inverser la courbe des expulsions. D'autant qu'aucune base légale n'est donnée au fait que l'expulsion doit rester l'exception** : absence de concours de la force publique sans relogement, cohérence avec l'obligation de relogement au titre du Dalo, création d'un protocole d'accord dans le parc privé...

De la même manière, l'amélioration de la lutte contre les marchands de sommeil (en complétant le panel des sanctions légales possibles) et la création de nouveaux outils de repérage des logements indignes ne doivent pas faire oublier **l'enjeu du financement, de la mise en œuvre des outils opérationnels et de leur coordination, pour éradiquer le noyau dur d'habitat indigne qui pénalise durement les plus fragiles**. L'aboutissement des procédures par la réalisation effective des travaux, dont on voit qu'elle est difficile aujourd'hui, demande des moyens financiers importants, tout comme le repérage des situations et l'accompagnement des occupants, ce que rappelle le Contrat social pour une nouvelle politique du logement signé par le Président de la République.

D'une manière générale, si les constats à la base de l'intense production législative de ces derniers mois, comme les orientations retenues pour redéfinir l'action publique en matière d'hébergement et de logement, sont globalement partagés par la Fondation Abbé Pierre, **elle attire toutefois l'attention sur le fait que les avancées prévues dans les textes dépendent de la volonté de les mettre en œuvre et des moyens humains et financiers mobilisés**. Or, à ce stade nous n'avons pas la garantie que cette mobilisation sera effective ni que ces moyens seront consentis alors que la

loi de finances pour 2014 présente un nouveau budget de rigueur. La mise en œuvre du plan de lutte contre la pauvreté se heurte également à de telles limites. Les services de l'État naviguent parfois à vue, en fonction des nouvelles orientations ou des rallonges financières. Plus globalement, un pilotage et un suivi département par département des actions annoncées, fondés sur un diagnostic partagé et une évaluation des actions engagées, fait défaut. Au mieux, sont dressés des états d'avancement des actions, sans toutefois toujours s'interroger sur leur efficacité réelle et les moyens qu'ils impliquent.

Cette situation tient notamment à l'absence de cadre pluriannuel pour la mise en œuvre des objectifs de la politique du logement. Avec le Collectif des associations unies, **la Fondation Abbé Pierre appelle donc à l'élaboration d'une loi de programmation pluriannuelle de la politique du logement et du plan quinquennal de lutte contre la pauvreté**, qui engage les moyens de la nation dans la durée et donne de la visibilité à tous les acteurs. Une loi de programmation porteuse d'objectifs ambitieux : produire 150 000 logements sociaux abordables par an, rénover 500 000 logements, développer un grand plan de mobilisation de logements privés à vocation sociale (en particulier dans les villes qui ne respectent pas la loi SRU), éradiquer 600 000 logements indignes, résorber les bidonvilles dans le respect de la dignité des personnes, adapter l'accueil et l'hébergement aux besoins réels des personnes en difficulté de logement et en se donnant les moyens de les accompagner autant que de besoin...

L'enjeu de la déclinaison locale de la politique du logement

Enfin, et nous terminerons sur ce point, le décalage observé entre les nouveaux objectifs de la politique du logement et leur mise en œuvre recoupe **la césure entre le niveau national où s'exprime la volonté de l'État et le niveau local**

où se mettent effectivement en œuvre les mesures concernant l'hébergement, le logement ou la politique de la Ville. Le décalage est patent quand, par exemple, la somme des objectifs de construction de logements sociaux affichés dans les programmes locaux de l'habitat est inférieure à l'objectif national de production de 150 000 logements sociaux par an. Le décalage est aussi fort quand des dispositions adoptées au niveau national comme c'est le cas avec le Plan contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, peinent à trouver une déclinaison locale.

La mise en œuvre des nouveaux objectifs de la politique du logement est étroitement liée à la mobilisation des collectivités locales qui, dotées de nouvelles responsabilités en matière d'hébergement et de logement, sont devenues des acteurs incontournables. Mais les territoires ne sont pas tous logés à la même enseigne et il est manifeste que les opportunités — ou les perspectives — ne se présentent pas de la même manière partout et pour tout le monde. Et à ce propos, **la question de la solidarité financière entre les collectivités territoriales se pose comme une question essentielle.** Tous les territoires ne sont pas égaux quant aux charges, notamment sociales, qu'ils doivent assumer et quant aux moyens dont ils disposent pour le faire. L'efficacité des mécanismes de péréquation est loin d'être à la hauteur des enjeux, et les dispositions prévues pour la renforcer en 2014 apparaissent trop modestes au regard des écarts de richesse à combler. Dans ce contexte, la proposition de la Fondation Abbé Pierre d'**instaurer une fiscalité adaptée en matière de logement, à travers une « contribution de solidarité urbaine »** (ciblant les transactions et les loyers aux prix excessifs), n'a malheureusement pas encore trouvé d'écho, alors qu'elle pourrait s'avérer être un outil de redistribution et de « réparation urbaine » particulièrement efficace (en fléchant son produit sur la production de logements sociaux et sur la mobilisation et la rénovation du parc privé à des fins sociales, là où il en manque).

Avec la réforme de la politique de la ville et le prolongement de la rénovation urbaine, acté par la loi « Ville et Cohésion sociale », de nombreux territoires pourront continuer à intervenir sur des quartiers qui se paupérisent et des parcs de logements soumis à des processus de dépréciation importants. À condition toutefois que le bilan du premier PNRU soit véritablement mis à profit et que la politique menée conduise à actionner simultanément **tous les leviers (la dimension sociale — incluant éducation, emploi, santé, etc. — et les dimensions urbaine, économique et environnementale).** À condition également que soit réellement articulée **la politique de ville et la politique locale de l'habitat** (notamment avec la nécessaire inscription des programmes de rénovation urbaine dans les PLH) ; que l'on assiste à une meilleure prise en compte des habitants qui sont les premiers destinataires de cette politique et qu'ils puissent enfin avoir **l'assurance que leurs quartiers constituent de nouveau des espaces de développement** et contribuent à rejouer un véritable rôle de promotion sociale. Un objectif qui, au-delà du logement et de l'habitat, rejoint la question des transports, de l'emploi, de la citoyenneté, de la culture...

Il s'agit enfin de parvenir à dépasser les résistances, et notamment celles des communes réfractaires à la production de logements sociaux (qui ne remplissent pas leurs obligations vis-à-vis de la loi SRU) ou à l'accueil des gens du voyage par une intervention plus ferme de l'État lorsque cela s'avère nécessaire. Car à l'évidence, **l'échelon local conditionne la mise en œuvre de toutes les avancées que nous avons évoquées dans ce chapitre et ainsi les réponses concrètes apportées aux mal-logés.** ■

Mobiliser les collectivités locales contre le mal-logement

CINQUIÈME CHAPITRE

A quelques mois des élections municipales, la Fondation Abbé Pierre a souhaité se pencher sur la manière dont les politiques de l'habitat traitent localement la question du logement et répondent à la diversité territoriale des manifestations de mal-logement. Les capacités d'intervention des collectivités locales ont été renforcées tout au long du processus de décentralisation engagé en France depuis une trentaine d'années et elles sont désormais dotées de responsabilités accrues et de moyens d'intervention nouveaux en matière d'habitat, notamment depuis l'Acte 2 de la Décentralisation intervenu en 2004.

Les programmes locaux de l'habitat (PLH) élaborés et mis en œuvre au niveau des agglomérations apparaissent aujourd'hui comme les pivots de l'action locale en faveur du logement et les supports d'une action publique visant à mieux répondre aux besoins sociaux et à traiter le mal-logement dans ses différentes déclinaisons territoriales. La légitimité des intercommunalités est aujourd'hui reconnue (y compris par les communes), leur champ d'action a été élargi et elles disposent à travers la délégation des aides à la pierre de moyens conséquents pour développer l'offre locative sociale et mieux la répartir spatialement. L'Acte 3 de la décentralisation, en cours

d'élaboration, porte en lui la promesse d'une meilleure convergence de l'ensemble des compétences d'urbanisme, de logement et d'action sociale, à travers la création des futures « métropoles ». Il pourrait aussi contribuer à définir un nouveau partage des responsabilités entre État et collectivités territoriales.

Dans ce contexte, la Fondation Abbé Pierre a enquêté dans une quinzaine de grandes agglomérations afin d'identifier les facteurs qui ont favorisé l'émergence des politiques locales de l'habitat et de comprendre la façon dont elles se sont structurées, les options et les orientations choisies, les questionnements soulevés... Si certaines de ces agglomérations se sont engagées de longue date dans des politiques locales de l'habitat ambitieuses, elles répondent de façon beaucoup plus inégale à l'invitation de l'État d'apporter aussi des solutions aux défavorisés. Pourtant, **la satisfaction des besoins sociaux, et la lutte contre le mal-logement et l'exclusion sont incontournables pour les politiques locales de l'habitat, aujourd'hui peut-être plus encore qu'hier dans un contexte d'aggravation des difficultés économiques et sociales des ménages.** L'analyse permet, en outre, de montrer que la solution au traitement du mal-logement n'apparaît vraiment que lorsque les EPCI ont une vision élargie de leurs responsabilités en matière d'habitat, lorsque leur action en direction des populations les plus fragiles s'intègre dans une politique locale de l'habitat ambitieuse et en constitue l'un des volets.

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

Pour comprendre la façon dont les territoires se saisissent de la question du logement, il convient de croiser **deux processus parallèles et complémentaires : une approche « par le haut » qui correspond à l'impulsion donnée par l'État et les différentes vagues de décentralisation et une approche « par le bas » qui correspond à la manière dont la question de l'habitat a été identifiée puis « problématisée » par la collectivité locale** à partir de ses enjeux spécifiques. En effet, la façon dont les territoires se saisissent de la question du logement est structurée par l'évolution du cadre législatif, réglementaire et financier, mais aussi par la manière dont celle-ci émerge sur la scène locale, en lien avec des problématiques spécifiques : notamment les difficultés rencontrées par certaines populations (des jeunes sans qualification aux cadres), la question du développement économique, l'évolution de la situation démographique...

De nombreuses intercommunalités se sont donc saisies de la question du logement, à travers les obligations ou les possibilités de délégation que l'État a créé. Pour celles ayant identifié une problématique forte de logement sur leur territoire, la délégation des aides à la pierre en 2004¹ et le Plan de cohésion sociale adopté en 2005 ont incontestablement contribué à faire du développement de la construction locative sociale une priorité d'action et à favoriser la mise en œuvre des objectifs de la loi SRU. Cette mobilisation des structures intercommunales s'est accompagnée d'une amélioration des outils de connaissance (observatoires, études...), de planification (objectifs par commune, identification de programmes et de sites...), d'aménagement (développement des ZAC...) et, ce faisant, d'une prise de conscience plus importante

des enjeux liés au logement par de nombreux élus locaux. **Mais d'une manière générale, la prise en compte de ces enjeux reste diversifiée et les moyens** accordés à la politique de l'habitat et du logement **demeurent très inégaux**.

L'antériorité de la mobilisation des collectivités locales sur la question du logement constitue un facteur favorable à l'émergence de politiques locales de l'habitat ambitieuses. De nombreuses agglomérations, dont les politiques apparaissent aujourd'hui vertueuses, ont **très tôt construit un socle d'actions communes**, débordant largement le registre de leurs compétences et anticipant sur le cadre de coopération intercommunale proposé en 1999 (la Communauté urbaine de Strasbourg, de Nantes, de Lyon ou Rennes Métropole, par exemple). **L'intensité des relations existantes entre les élus et les opérateurs** (promoteurs, bailleurs sociaux, associations d'insertion par le logement) joue également un rôle évident d'accélérateur dans les étapes d'une prise de conscience politique et d'émergence d'habitudes de travail partagées. **L'intégration des enjeux d'habitat et de logement dans une stratégie plus globale de développement de territoires** a permis quant à elle d'anticiper les besoins des nouveaux arrivants, d'assurer le desserrement des ménages sur place et la fluidité des parcours résidentiels, de maintenir l'attractivité du cadre de vie... *A contrario*, la faiblesse de certaines instances intercommunales, **l'émiettement communal et l'opposition franche ou passive de certaines communes** au développement d'une action coordonnée en faveur du logement, **ont pu freiner le développement de politiques de l'habitat équilibrées et cohérentes** à l'échelle des bassins d'habitat.

1. En 2005, 12 EPCI et 4 départements prennent la délégation de compétence. En 2013, ils sont 83 EPCI et 26 départements dans ce cas.

Pour certaines intercommunalités, **la prise de responsabilité s'est déroulée sur des périodes assez longues et de façon progressive, d'un programme local de l'habitat à l'autre.** Sachant que le contenu même de la compétence « habitat » transférée aux EPCI recouvre des dimensions plus ou moins larges (tous n'ont pas la compétence d'urbanisme ou celle relative à l'accueil des Gens du voyage, au peuplement ou à l'attribution de logements sociaux...). Pour celles qui se sont engagées dans des politiques locales de l'habitat, **trois grandes étapes de maturation peuvent être dégagées.**

La première étape est essentiellement consacrée à **la relance de la construction locative sociale et à sa meilleure répartition entre les communes.** D'une manière générale, les élus apparaissent aujourd'hui davantage convaincus qu'il y a quelques années de la nécessité de produire du logement accessible. Le contexte de fragilisation économique et social les y a aidés, ainsi que le travail de sensibilisation mené par certaines agglomérations en direction des communes (comme la Communauté urbaine de Bordeaux). Une sensibilisation qui met toutefois parfois du temps à se concrétiser et à porter ses fruits. On le voit notamment dans le cadre de l'application de la loi SRU où les efforts de construction restent très inégaux entre les communes au sein d'une même agglomération.

La deuxième étape dans le développement des politiques locales de l'habitat s'ancre dans **la prise de conscience d'un décalage entre la construction locative sociale et l'état des besoins sociaux,** particulièrement dans les agglomérations aux marchés immobiliers tendus. Elle constitue un temps d'apprentissage en faveur d'une meilleure orientation de la production de logements sociaux et de mise en place des outils pour la maintenir dans le temps. Les réponses des grandes agglomérations

s'organisent alors autour de plusieurs axes : diminution des PLS et augmentation des PLAI, stratégie foncière renforcée (réserves foncières, soutien aux établissements publics fonciers...), création de secteurs de mixité sociale, soutien à l'accession sociale, expérimentations face à des problématiques spécifiques bien identifiées (logement des saisonniers...). **Cette étape conduit rarement à inverser radicalement des tendances lourdes** de déséquilibre entre l'offre et la demande, mais elle contribue toutefois à fixer de nouvelles ambitions aux politiques locales de l'habitat.

Une troisième étape de maturation correspond à **l'élargissement du périmètre d'intervention des collectivités et à l'intégration progressive de la demande sociale dans leur politique locale de l'habitat.** Confrontées à la spécificité de leur propre contexte socio-économique et immobilier et à la diversité de la demande sociale de logement sur leurs territoires, des collectivités sont amenées à rechercher des réponses au-delà de la seule production d'une nouvelle offre de logements sociaux : réhabilitation du parc de logements, conventionnement du parc privé, intégration de la question du peuplement... **C'est dans cette confrontation à l'ampleur et à la diversité de la demande sociale qu'apparaît une voie de progrès pour les politiques locales de l'habitat.** Elle a déjà été empruntée par quelques EPCI, parmi ceux qui ont été étudiés, qui restent néanmoins peu nombreux (Rennes Métropole, Lille Métropole, Nantes Métropole...).

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

La diversité des politiques locales de l'habitat est également liée à **la capacité des acteurs locaux à s'emparer de la question du logement et à la traduire en actes**. Cette capacité s'inscrit notamment dans l'histoire politique et institutionnelle des territoires et **dépend fortement de la philosophie politique qui fonde l'action des collectivités locales**. Là où elles ont une tradition d'intervention publique, le processus de prise en charge de la question du logement progresse évidemment plus vite que dans les communes qui, par choix politique, comptent avant tout sur le marché pour satisfaire les besoins sociaux en matière de logement et rejettent l'idée d'une intervention publique régulatrice.

Une première stratégie repose principalement sur **une « politique de l'offre » inscrite dans le cadre d'un accompagnement du marché**. Elle consiste à augmenter et diversifier l'offre de logements, notamment sociaux, pour favoriser une plus grande fluidité des parcours résidentiels, tout en répondant de manière ciblée à des besoins spécifiques (logement des étudiants, des jeunes adultes, adaptation au vieillissement, au handicap...). Elle prend de plus en plus appui sur la signature de conventions entre EPCI et communes (comme dans l'agglomération de Lyon ou de Grenoble), une contractualisation entre collectivités publiques qui se prolonge par la signature de chartes avec des opérateurs (bailleurs sociaux, promoteurs privés, collecteurs du 1 % logement) pour formaliser des engagements réciproques inscrits dans les PLH (elles organisent par exemple, comme dans la Métropole niçoise, la coopération entre bailleurs sociaux et promoteurs privés et encadrent la production de logements sociaux en VEFA).

La seconde s'inscrit délibérément dans **une stratégie d'intervention globale portée par quelques EPCI qui s'affirment comme des autorités organisatrices et régulatrices de la politique de l'habitat sur leur territoire**. L'EPCI s'inscrit dans une double mission d'aide à la production et d'encadrement des politiques du logement. Certaines agglomérations sont ainsi passées de démarches de négociation avec les opérateurs au gré des opportunités foncières ou de l'annonce d'objectifs généraux de diversité de l'habitat, à la définition de règles d'urbanisme précises concernant les types de logements à produire (très social, social, intermédiaire, accession sociale, offre privée) et/ou la signature de conventions sur les prix de sortie des opérations privées. L'agglomération de Rennes Métropole a, par exemple, cherché à combiner l'ensemble des outils dont elle pouvait disposer en les mettant au service d'une stratégie lisible qui a permis d'initier une baisse des prix immobiliers sur son territoire.

Les frontières entre ces deux stratégies sont évidemment mouvantes, certaines agglomérations pouvant évoluer de la première à la seconde, d'autres se contentant de limiter leur action à une politique de l'offre. Mais ces EPCI se caractérisent tous par **une volonté de construire des modèles de gouvernance partenariale plus forts** sur leur territoire.

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

Si l'implication des collectivités locales en faveur du logement est inégale, elle l'est sans doute encore davantage quand il s'agit de répondre aux besoins des populations les plus fragiles et d'apporter des réponses concrètes aux situations de mal-logement. L'action en faveur du logement des personnes défavorisées apparaît souvent comme une « politique orpheline » au niveau local, où cette dimension — essentielle pour la Fondation Abbé Pierre — n'a pas encore vraiment trouvé une place suffisante. De fait, **le traitement du mal-logement s'opère de manière cloisonnée, en fonction des compétences attribuées aux différentes collectivités publiques (État, Conseils généraux, Agglomérations, Communes),** chacune maîtrisant des dispositifs et des moyens spécifiques. Par ailleurs, on constate **une inégale répartition territoriale des situations de mal-logement.** Quelques communes, au sein d'une même agglomération, concentrent généralement les populations en difficulté de logement, celles-ci proposant à travers leurs CCAS et les associations davantage de services pour les démunis (structures d'hébergement, permanences sociales et caritatives, aide alimentaire...) qui, à la fois, les attirent et les retiennent.

Ainsi, autant la place de l'habitat dans les politiques locales s'affirme lentement mais sûrement, **autant la prise en compte des populations les plus fragiles et le traitement du mal-logement y apparaissent généralement en retrait.**

Dans ce contexte, il faut souhaiter que les évolutions institutionnelles en cours permettent d'amorcer des changements positifs, notamment la remise en cause du clivage entre la production de l'offre (prise en charge par les EPCI) et la question du peuplement (le plus souvent au niveau communal)², ou encore la recherche d'une meilleure articulation entre la problématique de l'hébergement et celle du logement des populations les plus fragiles (*via* l'intégration des Plans départementaux accueil, hébergement, insertion — PDAHI — dans les PDALPD) qui pourrait favoriser l'intervention sur l'ensemble des situations de mal-logement, de la rue au logement... à condition toutefois que ces orientations soient relayées dans les PLH.

Diverses initiatives ont été prises par quelques intercommunalités pour prendre en compte le traitement du mal-logement, qu'il s'agisse du relogement des ménages prioritaires (accord collectif communautaire à Lille Métropole et Rennes Métropole, par exemple), du soutien apporté à la production et au fonctionnement de structures d'accueil et d'hébergement ou à la mobilisation des logements locatifs privés à des fins sociales. **Ces dispositifs mis en place par certaines collectivités créent des convergences entre les approches,** conduites dans le cadre des PDALPD à l'initiative de l'État et des Conseils généraux et celles qui le sont dans le cadre des PLH, **au profit d'une démarche territorialisée du traitement du mal-logement (ou au moins de certaines de ses dimensions).**

2. Si des avancées en ce sens sont perceptibles dans certains territoires, on peut espérer que la loi ALUR accentue cette prise en compte de la demande par les EPCI en leur confiant des responsabilités nouvelles en matière de politiques de peuplement ou d'encadrement des attributions de logements sociaux.

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

D'autres n'en sont pas là. La pratique des « arrêtés anti-mendicité » dans de nombreuses villes (Marseille, Nice...) en témoigne : contravention, amende, puis évacuation des personnes de certaines zones de la ville (quartiers les plus fréquentés, touristiques et/ou commerciaux, notamment pendant la période estivale, celle des fêtes de Noël...). Elle illustre l'ampleur du chemin qui reste à parcourir, dans de nombreux territoires, pour que les situations les plus dures d'exclusion et de mal-logement soient véritablement prises en compte, et que des réponses dignes soient apportées aux personnes les plus fragiles.

De plus, si un certain nombre de politiques locales de l'habitat sont devenues plus sensibles au rapprochement entre les problématiques d'hébergement et de logement (l'objectif du « logement d'abord » y a contribué), **le processus bute aujourd'hui sur deux difficultés majeures : l'embolie des structures d'hébergement d'insertion** d'une part, notamment liée à la difficulté de sortie des personnes hébergées vers un logement du fait d'une offre inadaptée ou insuffisante; et **la crise sans précédent qui affecte le secteur de l'accueil d'urgence**, d'autre part, qui conduit à rendre inapplicable les principes d'inconditionnalité de l'accueil et de continuité de la prise en charge des personnes dans de nombreuses villes. Cette situation préoccupante — qui recoupe également les questions migratoires — fait émerger des inquiétudes et remises en cause de la part des collectivités qui avaient choisi d'intégrer la question de l'hébergement dans leurs politiques locales de l'habitat. Face à la forte pression qui pèse aujourd'hui sur l'accueil d'urgence, les EPCI les plus concernés par cette situation, adoptent plutôt une position réservée et attentiste.

Malgré les difficultés soulevées, la tendance générale reste celle d'un renforcement du rôle des EPCI des grandes agglomérations dans la prise en charge des personnes en difficulté de logement. L'affaiblissement du rôle de l'État au niveau local, sous l'effet notamment de la Révision générale des politiques publiques, y concourt évidemment, **comme le repli des Conseils généraux sur leurs compétences obligatoires**. Alors que ces derniers étaient nombreux à s'investir au-delà de la gestion des FSL, les contraintes financières qui pèsent sur eux les conduisent parfois à redéfinir leurs interventions en faveur des ménages en difficulté de logement : resserrement des critères d'octroi des aides, limitation du périmètre des publics concernés, abandon des aides à la production de logements sociaux. Ce mouvement de repli des Conseils généraux est repérable dans de très nombreux territoires et il est sans doute appelé à se poursuivre.

Cette tendance devrait être accentuée par le processus de décentralisation en cours qui privilégie le fait métropolitain et accentue le rôle des instances intercommunales. **Mais dans un contexte où prévaut toujours l'éclatement des compétences relatives à l'habitat, la création des « métropoles » peut-elle être une solution ?** La loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles adoptée le 19 décembre 2013 doit permettre de confier aux responsables métropolitains des compétences jusque-là éclatées³ : celles qui ont trait à

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

la production d'une offre accessible de logements comme celles qui concernent la dimension sociale de la politique du logement.

Sous réserve des résultats de son examen par le Conseil constitutionnel, **la loi prévoit que les métropoles puissent exercer de plein droit différentes compétences importantes en matière de politique locale de l'habitat⁴** et de politique de la Ville⁵ (en lieu et place des communes) et — tel était l'un des principaux enjeux de ce projet de loi — elles pourront se voir déléguer par convention des compétences attribuées à l'État :

❖ l'attribution des **aides au logement locatif social** et des **aides en faveur de l'habitat privé**,

❖ la **garantie du droit au logement décent et indépendant, sans dissociation possible avec la gestion du contingent préfectoral**,

❖ la mise en œuvre de la **procédure de réquisition** des locaux vacants,

❖ la **gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement au logement** de toute personne ou famille sans domicile ou éprouvant des difficultés à se loger en raison de ses ressources,

❖ l'élaboration, la contractualisation et le suivi des **conventions d'utilité sociale**,

❖ la délivrance aux organismes Hlm des agréments pour la **vente de logements sociaux**.

À cela, s'ajoute la possibilité de transferts conventionnels de certaines compétences des Départements (attribution des aides du FSL, missions

4. Programme local de l'habitat ; politique du logement, aides financières au logement social, actions en faveur du logement social, actions en faveur des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre ; aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des Gens du voyage.

5. Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ; dispositifs locaux de prévention de la délinquance et d'accès aux droits.

confiées au service départemental d'action sociale, aides aux jeunes en difficulté...). À cet égard, la Métropole de Lyon fait l'objet de dispositions spécifiques puisqu'elle exercera de plein droit les compétences attribuées aux Départements.

Si les métropoles devraient ainsi pouvoir exercer un certain nombre de compétences importantes en matière de politiques de l'habitat, de traitement du mal-logement et de réponses à apporter aux plus fragiles, **ces transferts resteront une possibilité à la discrétion de chacune**. Car c'est finalement **une formule de délégations « à la carte »** qui s'est imposée. Et dans le projet de loi ALUR (encore en débat à ce jour), hormis les métropoles, tous les EPCI devraient pouvoir bénéficier des mêmes possibilités de délégation de compétences « à la carte », ce qui conduirait à ce qu'il n'y ait finalement pas de différence entre les métropoles et les autres EPCI. Seul le Grand Paris fait l'objet de dispositions particulières (même si l'on n'en connaît pas la portée à ce jour) : délégation à sa demande d'un bloc insécable de compétences, plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement, schéma régional de l'habitat et de l'hébergement en Ile-de-France.

La **diversité des modes d'intervention**, qui découlera du **dispositif à « géométrie variable »** finalement voté, ne sera donc pas tant le fait du statut des intercommunalités que de la manière dont elles se saisiront, ou non, et mettront en pratique les différentes possibilités de délégations. S'il faut donc se réjouir des compétences nouvelles qui devraient pouvoir s'exercer au niveau intercommunal, leur mise en application effective est loin d'être garantie à ce jour. Et **la question de la volonté politique des intercommunalités** à l'égard des plus fragiles reste entière, sachant que toutes ne sont pas aujourd'hui impliquées à la hauteur des besoins sur leur territoire. Or, pour la Fondation Abbé Pierre, **il serait inconcevable que les droits qui ont été reconnus aux personnes en difficulté ces dernières années** dans le domaine de

l'hébergement ou du logement **s'effritent ou se dissolvent avec le processus de décentralisation en cours**. Trois débats traduisent cette tension.

Le premier concerne **l'adéquation entre les responsabilités et les moyens disponibles pour les exercer**. L'enjeu pour la Fondation Abbé Pierre est clair : pas de responsabilités sans moyens pour les exercer, pas de moyens d'intervention sans responsabilité clairement assumée et sans la garantie qu'ils concourent bien aux buts recherchés. À cet égard, les discussions sur l'exercice de la responsabilité du Dalo ont été emblématiques d'une difficulté à envisager cette prise de responsabilités. L'opposabilité du droit au logement est de la responsabilité de l'Etat et les évolutions en cours dans le cadre de la décentralisation ne peuvent d'aucune manière limiter cet acquis essentiel. Aussi sa délégation éventuelle posera-t-elle inévitablement des questions, lors de l'élaboration des conventions de délégation, sur la définition des responsabilités en cas de défaillance des intercommunalités et des sanctions à appliquer le cas échéant⁶.

Par ailleurs, aucune responsabilité ne saurait être exercée de façon satisfaisante sans **des moyens d'intervention réels et effectifs**. L'ensemble des moyens nécessaires à la mise en œuvre du droit au logement doit pouvoir être sollicité. Si la panoplie des outils d'intervention aux mains des intercommunalités s'est considérablement enrichie, on peut regretter la faiblesse, pour ne pas dire l'absence, de mesures concernant **la mobilisation du parc privé à des fins sociales**, vecteur essentiel à la mise en œuvre du droit au logement dans le

6. Comment caractériser la carence éventuelle d'un EPCI ? Quelle serait alors la possibilité concrète pour l'Etat de reprendre la délégation ?

respect de la mixité sociale. Un autre levier important réside dans **une meilleure articulation entre les PLH et les PLU**, et donc dans l'adoption de ces derniers au niveau intercommunal. Aujourd'hui, les métropoles et les communautés urbaines ont de plein droit la compétence relative au PLU. Pour les communautés d'agglomérations et les communautés de communes, le transfert reste facultatif, alors que le projet de loi « Alur » avait pour ambition de leur donner également une compétence de plein droit⁷. La mesure n'a pas résisté à l'opposition des maires et il n'est pas certain à ce jour que l'on progresse réellement sur ce point, pourtant unanimement considéré comme une clé majeure pour la production de logements sociaux et leur répartition équilibrée sur les territoires.

Le deuxième débat porte sur **les obligations attachées aux nouvelles compétences et moyens délégués aux intercommunalités**, pour les conduire à mettre effectivement en place les conditions nécessaires au droit à un logement décent pour tous. Des obligations de résultat que l'on peut qualifier d'« intermédiaires » nous semblent devoir être imposées aux EPCI, qu'ils prennent ou non la délégation du Dalo. Par ailleurs, partant du constat que l'on n'agit bien que sur ce que l'on connaît bien, il apparaît indispensable que les observatoires des PLH intègrent une dimension consacrée au mal-logement dans ses différentes formes et manifestations territoriales. **Une première obliga-**

7. L'enjeu concerne 213 communautés d'agglomération et 2223 communautés de communes regroupant 35 546 communes et plus de 50 millions d'habitants selon l'étude d'impact.

tion consisterait donc à imposer la création d'un « observatoire du mal-logement » sur le territoire de chaque EPCI (une démarche déjà initiée sur quelques territoires et portée par le secteur associatif, comme dans les Hauts-de-Seine, ou une collectivité comme le Grand-Clermont). **Une autre obligation de résultat intermédiaire**, au vu des constats précédents, devrait porter sur **la mobilisation du parc privé dans les communes en constat de carence (SRU)**, qui viendrait compenser l'insuffisance de logements sociaux, en vue de donner aux communes les mêmes capacités d'accueil des ménages modestes.

Enfin, un troisième débat porte sur **le rôle de l'État qui, de fait, est profondément bouleversé par le nouveau contexte qui se dessine**. Les propos développés dans ce chapitre nous conduisent donc à insister sur trois dimensions majeures

(mais non exclusives) du rôle de l'État pour la période qui s'ouvre. **Il doit d'abord être porteur des objectifs de solidarité** et veiller à ce qu'ils soient inscrits dans les documents programmatiques élaborés au niveau local (ceux auxquels il participe — PDALPD —, mais aussi ceux qui orientent l'action locale, notamment les PLH). Cela suppose qu'il soit en capacité de fonder localement sa position. **L'État doit aussi être garant de la bonne mise en œuvre des obligations de résultat** évoquées précédemment : celles qui existent déjà (25 % de logements sociaux, accueil des Gens du voyage), celles dont la délégation se dessine (Dalo, accueil inconditionnel) ou celles qu'il conviendrait d'instaurer (observation du mal-logement, captation du parc privé, par exemple). **L'État doit enfin être garant de l'équité territoriale et de la solidarité entre territoires**, ce qui suppose de renforcer les outils de péréquation financière et de donner la possibilité aux EPCI de disposer des ressources nécessaires pour adapter leurs interventions aux contextes locaux les plus tendus. Autant de questions en suspens, autant d'évolutions complexes, mais autant d'enjeux dont l'impact est au final déterminant pour une meilleure prise en compte de la situation des mal-logés dans notre pays. ■



