

Chapitre 2

1995-2015 Pourquoi la France est-elle bloquée dans la crise du logement ?

→ **UN BLOCAGE DE LA CONNAISSANCE :**
UNE CRISE DU LOGEMENT SOUS-ESTIMÉE

→ **UN BLOCAGE FINANCIER :**
DES POLITIQUES SOCIALES DU LOGEMENT FREINÉES PAR LA RIGUEUR

→ **UN BLOCAGE IDÉOLOGIQUE :**
DES POLITIQUES DU LOGEMENT QUI SE CONTENTENT
D'ACCOMPAGNER LE MARCHÉ

→ **UN BLOCAGE INSTITUTIONNEL :**
UNE POLITIQUE TERRITORIALE DÉFAILLANTE

→ **UN BLOCAGE POLITIQUE :**
DES RAPPORTS DE FORCE DÉFAVORABLES AUX MAL-LOGÉS

Avec son « Contrat social pour une nouvelle politique du logement », la Fondation Abbé Pierre a porté en 2012 des propositions ambitieuses issues d'un diagnostic partagé entre acteurs associatifs et experts du logement. Pendant deux ans, cette approche a été acceptée et promue par le Gouvernement lui-même, dont bon nombre de mesures étaient directement inspirées de nos propositions. Pourtant, **la crise du logement est toujours aussi criante**, et certaines des avancées sociales annoncées ont eu bien du mal à se concrétiser, quand elles n'ont pas été détricotées en chemin, alors même qu'elles bénéficiaient d'un portage politique fort, d'un mandat électoral clair et d'un réel soutien dans l'opinion.

Pourquoi cette résistance ? **Les échecs de la politique du logement** ne traduisent pas qu'une mauvaise volonté des gouvernements. Ils **dessinent aussi un pays qui peine à se mobiliser pour les plus défavorisés**, à identifier et prioriser les problèmes, et à mettre en place des réformes, même quand elles ont été plébiscitées largement. Pourquoi, malgré des volontés politiques et certaines avancées importantes comme la loi SRU ou le Dalo, la crise du logement et le mal-logement ne se résorbent-ils pas ? Pourquoi manque-t-on encore de tant de logements là où les besoins sont les plus criants ?

À l'occasion du vingtième rapport annuel sur l'État du mal-logement, il s'agit dans ce chapitre de revenir sur les causes structurelles de la crise du logement et sur l'incapacité des pouvoirs publics à y répondre, en s'appuyant sur les leçons de vingt années d'analyse du mal-logement dont le développement se poursuit et dont les manifestations se diversifient.

Les rapports sur « l'état du mal-logement » de ces dernières années ont analysé la difficulté des politiques publiques à répondre à l'ampleur et à la diversité de la demande, que cette approche soit développée à partir de populations particulières (les jeunes en 2006, les classes moyennes et les couches populaires en 2007, les ménages modestes en 2008, les personnes âgées en 2009, les enfants en 2010, les familles en 2013) ou de formes d'habitat spécifiques (l'hébergement chez des proches en 2005, le non-logement en 2007, l'hébergement en structure en 2005 et 2008, les copropriétés en difficulté en 2014).

Au-delà de ces approches spécifiques, **les grandes évolutions enregistrées depuis vingt ans sont inquiétantes :**

- amplification de la demande d'hébergement d'urgence,
- permanence des difficultés d'accès au logement liées à l'insuffisance d'une offre financièrement accessible, à l'achat ou à la location, tant dans la construction neuve dont les loyers (parfois même dans certains segments du secteur Hlm) sont incompatibles avec les ressources d'une grande partie de la population, que dans le parc existant sous

- l'effet de la progression inconsidérée des loyers dans le parc locatif privé,
- émergence de nouvelles formes d'habitat dégradé (copropriétés dégradées ou la précarité énergétique par exemple), alors que le confort sanitaire du parc de logements s'est globalement considérablement amélioré,
- permanence des difficultés de maintien dans le logement liées aux ruptures familiales et à l'insécurité financière dans laquelle se trouvent de nombreux ménages alors que le pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement s'est érodé,
- absence de perspectives résidentielles pour de très nombreux ménages des couches populaires comme en témoignent notamment le faible taux de rotation du parc Hlm et les difficultés d'accès à la propriété pour les ménages modestes.

Ces évolutions conduisent à **une stabilisation des chiffres du mal-logement à un haut niveau** : près de 10 millions de personnes sont en situation de fragilité par rapport au logement, dont 3,5 millions mal-logées au sens strict. Des chiffres qui d'ailleurs minimisent la réalité car ils ne prennent pas en compte toutes les manifestations du mal-logement — par exemple tous ceux qui subissent un effort financier excessif.

Ces chiffres du mal-logement interrogent évidemment les politiques du logement conduites depuis deux décennies alors que la France engage chaque année plus de 40 milliards d'aides publiques en faveur du logement. Cette interrogation porte d'abord sur l'efficacité de ces aides et plus largement sur les objectifs et la mise en œuvre des politiques du logement. L'exercice est d'autant plus important à conduire aujourd'hui que, dans une période d'injonction à la maîtrise de la dépense publique, **le logement apparaît souvent comme un gisement potentiel d'économies.**

Les oppositions à la loi Alur, la remise en cause plus ou moins explicite de la crise du logement, les doutes concernant l'efficacité de l'intervention publique, la nécessité de dégager des économies dans les dépenses publiques ont réactivé le débat sur la politique du logement et suscité des controverses qui, pour n'être pas nouvelles, s'expriment avec une certaine virulence et empêchent la mise en œuvre de solutions efficaces, faute de consensus intellectuel solide sur lequel s'appuyer. Parmi ces obstacles idéologiques ou politiques figurent certains clivages que nous analyserons.

Ce chapitre ne cherche pas à pointer du doigt un quelconque bouc-émissaire à la crise du logement, ni même à isoler un ou deux facteurs explicatifs, mais à identifier et analyser plusieurs grands verrous,

d'ordres différents, dont nous avons pu percevoir la portée et le caractère déterminant en matière d'intervention politique.

Tout d'abord, **un verrou intellectuel**, lié à la méconnaissance même des besoins en logement et de l'état réel du mal-logement en France, explique le retard à l'allumage au cours des années 1990, puis encore aujourd'hui la difficulté à bien évaluer le déficit de logements et l'évolution fine des besoins en logement. Ensuite, **un blocage financier limite les capacités d'action des pouvoirs publics et des associations. Un blocage idéologique freine également la régulation des marchés immobiliers**, au nom de la non-intervention et de la limitation des dépenses publiques pour le logement, régulièrement jugées superflues voire contre-productives. **Le quatrième obstacle est institutionnel** : après les premières lois de décentralisation de 1982, les compétences liées au logement et à l'urbanisme restent encore trop concentrées aux deux extrémités du spectre administratif, aux échelons national et communal, divisant la politique du logement entre un centralisme aux moyens d'action limités sur le terrain et des acteurs municipaux enfermés dans une approche trop micro-locale. La montée en puissance ces dernières années d'échelons intermédiaires — départements et intercommunalités — va dans le bon sens, mais ce mouvement vers une gouvernance urbaine à l'échelle des bassins de vie s'arrête souvent au milieu du gué, suscitant illisibilité et incertitudes à l'égard de ce véritable mille-feuille institutionnel. Enfin, une dernière série de facteurs est plus politique : il s'agira d'étudier **les rapports de force qui traversent le monde du logement** et contribuent à marginaliser les plus fragiles et les publics les plus invisibles dans les processus de prise de décision.

UN BLOCAGE DE LA CONNAISSANCE : UNE CRISE DU LOGEMENT SOUS-ESTIMÉE

Une prise de conscience trop tardive dans les années 1990

Ces vingt dernières années, la crise du logement a été accentuée par un manque d'anticipation des pouvoirs publics. Comme l'écrit rétrospectivement l'Insee aujourd'hui, « Au début des années 1980, l'ensemble des données disponibles laissent attendre un arrêt assez rapide de la croissance de la population française : chute de la fécondité, forte réduction des flux migratoires, ralentissement des gains d'espérance de vie. Cette perspective d'un retournement de l'évolution de la population s'est progressivement éloignée au cours des trente années qui ont suivi¹. » De plus, au-delà de la **croissance de la population**, d'autres facteurs démographiques affectent la **croissance du nombre de ménages**, que les autorités ont également tardé jusqu'aux années 1990 à prendre en compte, comme l'**éclatement des familles**, la réduction de la taille des ménages, l'accroissement du nombre de familles monoparentales, la poursuite du vieillissement de la population, l'isolement ou la bi-résidentialité. Or, ces évolutions affectent la demande de logement en augmentant le nombre de ménages à un rythme bien supérieur à celui de la population.

Outre les évolutions démographiques, les pouvoirs publics, dans la foulée de l'Insee, avaient aussi sous-estimé la pénurie de logements déjà existante, révélée par des besoins sociaux mal appréhendés, comme ceux des ménages en surpeuplement. La statistique publique a ensuite, dans les années 2000, également mal mesuré le nombre de sorties nettes du parc de résidences principales, sous l'effet du renouvellement urbain². Aux évolutions démographiques générales de fond se sont ajoutées **les transformations dans la prise en charge de publics très spécifiques** qui sont venues aggraver l'embolie des structures d'hébergement (demandeurs d'asile, personnes en situation irrégulière dont les déboutés du droit d'asile, sortants de prison ou d'hôpitaux, publics en souffrance psychique, jeunes de moins de 25 ans sans aucune ressource...). Ces situations ne sont pas dues à la politique du logement, mais l'impactent directement. Bref, depuis les années 1970-1980, le décalage entre le niveau des besoins et le volume réel de la construction s'est

¹ Didier Blanchet et Françoise le Gallo, « Retour vers le futur : trente ans de projections démographiques », *Trente ans de vie économique et sociale* - Insee Références - Édition 2014.

² Conseil d'État, Rapport public 2009 : « Droit au logement, droit du logement » — Paris : Ed. La Documentation française, Coll. Études et documents, 2009, n°60, p.199.

régulièrement amplifié, sans alerter suffisamment les décideurs jusque dans les années 2000.

Ceci explique en bonne partie, outre le souvenir repoussoir des grands ensembles, le relâchement de l'effort de construction dans les années 1990. **On a construit en moyenne 252 000 logements par an dans les années 1990**, dont moins de 60 000 logements sociaux chaque année en moyenne. Des chiffres historiquement bas. Ces années ont été marquées par l'entrée en vigueur de dispositifs importants issus de la loi Besson de 1990, destinés aux « nouveaux pauvres » et d'outils comme le PLUS ou le PTZ, mais les financements de nouveaux logements sociaux, eux, ont marqué le pas. On assiste en effet à une diminution régulière des aides publiques dans le secteur du logement social au cours des années 1980 et 1990 (elles sont passées de 10 milliards d'euros en 1984 à 4 milliards entre 1997 et 2006, après correction de l'inflation). Cette baisse survient — suite à la réforme Barre de 1977 — dans un contexte de montée en puissance des aides à la personne, censées suffire à insérer les ménages défavorisés dans un marché du logement autorégulé. Même si les aides au logement social sont remontées depuis, essentiellement sous formes d'avantages fiscaux plus que de subventions directes (voir partie 2), cette baisse aura eu de lourdes conséquences sur la production Hlm.

Le logement des étudiants est un exemple parlant, parmi bien d'autres, d'un phénomène de société — la massification de l'enseignement supérieur — appréhendé avec retard par les pouvoirs publics, qui ont attendu les deux plans Anciaux à partir de 2004 pour réaliser que la France avait besoin de davantage de cités universitaires — et en meilleur état — que dans les années 1980, puisque seuls 7 % des 2,3 millions d'étudiants ont accès à une chambre en CROUS³. Autre symptôme de ce manque d'anticipation : **en juillet 1997, le nouveau gouvernement de Lionel Jospin ne juge pas utile de prolonger l'encadrement provisoire des loyers de relocation** instauré pour huit ans par la loi Mermaz de 1989. « *L'abandon de cette règle a largement contribué au dérapage des loyers*⁴ », constatera le Conseil d'État douze ans plus tard. Il faudra attendre quinze années pour qu'un autre gouvernement, en 2013, s'avise avec la loi Alur de reprendre le chantier. Entre-temps, les loyers ont grimpé de 50 %, et personne ne s'attend à ce que cet encadrement revienne réellement sur cette hausse. Même jusqu'au début des années 2000 perdurait l'idée que la production neuve n'était pas une priorité : à l'origine du Programme national de rénovation urbaine (PNRU), les démolitions de grands ensembles n'étaient pas censées s'accompagner d'une reconstruction « 1 pour 1 » pour chaque opération, alors que s'allongeait la file d'attente des demandeurs de logements sociaux. Ce retard général à déceler les premiers signes de la remontée de la crise du logement a été très difficile à rattraper ensuite. Bref, c'est au cours de la décennie d'attentisme des années 1990 que s'est préparée la décennie d'envolée des prix des années 2000.

³ Christian Demuyneck, Rapport d'information n° 436 du Sénat, « France, ton atout « jeunes » : un avenir à tout jeune », 2009.

⁴ Conseil d'État, Rapport public 2009 : « Droit au logement, droit du logement » — op. cit. p. 359.

Encore aujourd'hui, une réalité mal connue

Cette myopie relève certes d'une mauvaise volonté de la classe politique, qui rechigne à faire du logement une priorité, mais aussi d'un appareil statistique laissant dans l'ombre des pans entiers du mal-logement, et qui livre des données incomplètes datant de plusieurs années. Dans un rapport récent, l'Insee et le CGEDD évoquent eux-mêmes « *le désarroi des utilisateurs face à une information sur le logement complexe et parfois contradictoire*⁵ » et un « *déficit d'études et d'offres d'expertise en matière de logement, manifeste au regard d'autres domaines* ». Le Conseil d'État avait posé un diagnostic sévère en 2009 : « *l'État sous-estime la nouvelle donne apportée par les systèmes d'information : les collectivités territoriales, les fonctionnaires des services déconcentrés ne sont pas sensibilisés au caractère stratégique de ces remontées d'informations ni à leur exploitation. La raison en est simple : l'État n'investit plus assez dans ces domaines. Et il s'en est désintéressé, parce que la prise de décision s'est inversée. **L'analyse des besoins en logement pour prendre des décisions rationnelles et décliner des actions publiques à long terme, part trop souvent d'une approche à court terme, souvent liée au phénomène des sans-abri, pour prendre des décisions publiques parfois marquées du sceau de l'improvisation.** En deuxième lieu, les moyens budgétaires et humains consacrés par l'État à la statistique du logement sont déclinants, alors que le besoin n'a jamais été aussi élevé*⁶ ». Depuis, le Conseil national de l'information statistique (CNIS) travaille à combler les lacunes identifiées, avec de premiers résultats plutôt encourageants⁷. Mais le chemin est encore long...

Principale source des chercheurs, l'enquête nationale Logement (ENL) de **l'Insee représente une source d'informations** statistiques très riche mais également **très datée**. Cette année encore, début 2015, **nos analyses se fondent sur les données de... 2006**, c'est-à-dire avant le déclenchement de la crise économique. Quant aux chiffres des personnes hébergées de manière contrainte chez des tiers, il faut se contenter des données de 2002 (411 000), l'Insee ayant retiré cette question de son enquête de 2006. De plus, ce chiffre est particulièrement mal connu car il n'existe pas de périmètre stable et consensuel à propos d'un public qui peut ainsi varier de 70 000 à 1 400 000, selon les sources et les catégories incluses (faut-il compter les jeunes adultes chez leurs parents qui souhaiteraient décohabiter ? Ceux qui ont dû y revenir ?). Sans compter que les personnes concernées ont souvent des parcours instables, ne se déclarent pas spontanément aux institutions — surtout quand elles sont en situation administrative irrégulière — qui de leur côté ne souhaitent pas toujours les dénombrer précisément, de peur de faire émerger une demande à satisfaire⁸.

⁵ Insee, CGEDD, Rapport sur l'organisation du service statistique dans le domaine du logement », juin 2014, pp. 4-5.

⁶ Conseil d'État, *op. cit.*, p.202.

⁷ Odile Bovard, Rapport du Cnis - Bilan Moyen Terme 2009-2013, janvier 2014.

⁸ FORS-ONPES, « Étude sur la pauvreté et l'exclusion sociale de certains publics mal couverts par la statistique publique », mai 2014.

Certains publics sont particulièrement mal connus. Tout au long des années 2000, la montée perceptible du sans-abrisme n'a cessé de prendre appui sur le chiffre de **86 000 sans-domicile** qui datait d'une enquête de l'Insee de 2001, la première recension presque exhaustive, réclamée pourtant par l'abbé Pierre depuis son manifeste de 1993⁹. Il a fallu attendre 2013 pour que ce chiffre soit réactualisé et **porté à 141 500 personnes**.

Étonnamment, alors que l'État est garant du Droit au logement opposable et responsable du secteur de l'hébergement, c'est une petite association, le Collectif des morts de la rue, qui seul dénombre — comme il le peut, depuis 2002 — les décès de nos concitoyens survenus à la rue ou à cause de la rue. 242 en 2007, 426 en 2010, 440 en 2014, le Collectif s'attache à donner un nom, à retracer quelques repères biographiques de ces personnes, dont **les vies semblent compter si peu que leur mort n'est même pas comptabilisée**, sans que l'on sache vraiment si l'évolution de ce chiffre montre une aggravation du phénomène ou une meilleure implantation du Collectif. En 2014, une étude épidémiologique de l'INSERM a croisé ce recensement avec d'autres données pour aboutir au chiffre encore plus alarmant de 6 370 morts de la rue entre janvier 2008 et décembre 2010.

Et encore ces quelques chiffres agrégés ne sont-ils que des estimations d'une réalité sans doute plus complexe — et plus grave. Combien de personnes vivent en squat ? Si les squats revendicatifs ou artistiques sont très visibles, ils sont minoritaires par rapport aux « squats de pauvreté », que nul ne sait comptabiliser. **Combien dorment à l'année au camping ?** Il a fallu attendre une architecte spécialiste des loisirs en plein air¹⁰ pour que circule une première estimation (entre 70 et 120 000). Qu'il s'agisse du camping à l'année ou du squat, cette difficulté de recensement est accrue par l'illégalité de la situation.

À l'échelle européenne, la réalité n'est pas meilleure. L'Europe regorge de statistiques sur les conditions de vie, les niveaux de marché ou encore le logement social. Pour autant, la qualité de l'information demeure incertaine. Les données statistiques collectées par Eurostat et par l'Insee sur les mêmes thèmes ne se recoupent pas toujours, parfois avec des écarts conséquents. Bref, il est délicat pour un lecteur non-averti de tenter des comparaisons européennes avec des données aussi disparates et sujettes à caution.

Il faut noter enfin que le sujet transversal des discriminations, qu'elles soient fondées sur le sexe, le patronyme ou l'origine supposée des personnes, ne

⁹ Maryse Marpsat, « L'enquête de l'Insee sur les sans-domicile : quelques éléments historiques », *Courrier des statistiques* n°123, janvier-avril 2008.

¹⁰ France Poulain, *Le camping aujourd'hui, entre loisir et précarité*, Éditions de la Direction départementale de l'Équipement et de l'Agriculture de l'Oise, 2009.

fait pas l'objet d'enquêtes publiques régulières et encore moins de mesures quantitatives¹¹, alors que des « testings » réalisés ponctuellement par des associations ou des chercheurs attestent de la persistance de ces phénomènes massifs de rejet, en particulier dans le parc locatif privé.

Le manque d'informations précises ne concerne pas que les personnes défavorisées. L'actualité récente a mis en scène un revirement idéologique fort quand le Premier ministre Manuel Valls a semblé annoncer qu'il renonçait pour l'essentiel à l'encadrement des loyers en dehors de Paris. Le problème technique mis en avant par le Premier ministre, celui de l'impréparation des observatoires des loyers à ce stade, est à vrai dire un véritable obstacle, faute d'anticipation. Aussi improbable que cela puisse paraître, **personne n'est véritablement en mesure de dire** de manière consensuelle aujourd'hui **quel est le niveau des loyers quartier par quartier**, type de logement par type de logement, à Nantes, Marseille ou Grenoble. Différents instituts comme l'Insee, l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP), ou l'observatoire privé « Clameur » avancent des chiffres sensiblement différents. En 2012 par exemple, le loyer moyen par m² des nouvelles locations à Lille était-il de 14,3 euros, selon Clameur, ou de 10,5 euros, selon l'OLAP ? Un écart de 40 %...

En débat depuis 2011, promis en 2012, **l'encadrement des loyers était censé se baser sur des données fiables**. Et pourtant, aujourd'hui encore, **personne n'est capable de les fournir**. Les observatoires locaux prévus par la loi Alur sont petit à petit en train de voir le jour, à la suite de celui qui vient d'être agréé à Paris. Ce chantier est primordial car il éviterait, comme par le passé, d'avoir à se fier à des observatoires financés par divers groupements d'intérêts de professionnels de l'immobilier, sans accès contradictoires aux données, laissant les lobbies prospérer sur les failles de la statistique publique (voir partie 5).

La mesure de l'évolution des loyers n'est pas qu'un enjeu de connaissance, ou de sensibilisation de l'opinion à la dégradation du pouvoir d'achat des locataires. Elle est aussi prise en compte par les investisseurs dans le logement locatif, pour calculer la rentabilité espérée de leur investissement. Ces estimations erratiques contribuent à brouiller leur vision de l'avenir. De même, les ménages qui hésitent entre acheter et louer ne peuvent se référer à des données fiables pour faire leur choix. Quant à l'État, il est bien en peine, sans cette connaissance fine, de fixer des loyers plafonds des produits défiscalisés de type « Robien » ou « Scellier » qui ne soient pas... au-dessus des loyers de marché. À défaut, il se contente de les fixer à très grands traits

¹¹ L'enquête Trajectoires et origines de l'INED-Insee a mesuré en 2008 la perception des discriminations par les personnes interrogées. Jean-Louis Pan Ké Shon et Claire Scodellaro, « Discrimination au logement et ségrégation ethno-raciale en France », document de travail 171 de l'INED, 2011. La HALDE avait financé une opération de testing auprès d'agences immobilières en 2006 : « La discrimination dans l'accès au logement locatif privé » (Halde-ASDO, juillet 2006). L'IFOP a mené en 2012 pour le Défenseur des droits un sondage sur la perception des discriminations par les sondés : IFOP, « Enquête sur les discriminations dans l'accès au logement locatif », 7 novembre 2012. En 2013, l'INC a mené un testing en lien avec le Défenseur des droits auprès d'agences immobilières. Ces enquêtes sont éclairantes mais leurs méthodologies varient et ne permettent pas des comparaisons dans le temps.

grâce à un zonage très grossier qui découpe la France en trois, quatre ou cinq zones différentes¹². Partisans d'un marché libre ou d'une économie strictement régulée s'accordent au moins sur un point : **les acteurs économiques ont besoin d'informations précises et fiables** pour laisser le marché s'ajuster ou pour l'encadrer.

L'État est non seulement incapable de livrer une description statistique des évolutions du marché immobilier, mais il **n'est de plus parfois pas capable de mesurer sa propre politique**. Pour ce qui est des dépenses effectuées par les FSL dans tous les départements, par exemple, les dernières données exhaustives publiées datent de 2009. Rétention, manque de moyens, manque de volonté politique ? Outre un appareil statistique défaillant, les journalistes, les experts et les associations peinent à obtenir certaines informations sensibles. À l'heure de « *l'open data* », nous en sommes encore aujourd'hui à citer les chiffres des expulsions avec le concours de la force publique de... 2011. Alors qu'il s'agit ici du décompte d'une action des forces de l'ordre, dûment signalée et comptabilisée, pour peu que les pouvoirs publics se donnent la peine de les agréger. L'accès aux données existantes, publiques ou privées, est de plus freiné par les procédures d'autorisation. Les utilisateurs doivent en outre payer un prix élevé, même pour accéder à des données d'acteurs privés (données des notaires, de l'OLAP, OFL...) financées par des fonds publics, au point de rendre impossibles certaines recherches nécessitant de manipuler de grandes quantités de données¹³. Au final, la difficulté d'accès des chercheurs ou des journalistes aux données publiques ou semi-publiques les rend dépendants d'exploitations ponctuelles de ces informations par les services de l'État ou des acteurs du marché, ce qui pose à l'évidence un problème de transparence et d'indépendance de l'expertise.

Cette appréhension tardive entraîne souvent un décalage temporel dans la mise en place de réponses politiques : encadrement des loyers quand ils sont déjà au plus haut, soutien à la construction quand le marché fonctionne déjà... La fragilité de nos outils de connaissance a des conséquences concrètes. Par exemple, la fiabilité aléatoire des diagnostics de performance énergétique (DPE), les « étiquettes énergétiques » attachées à chaque logement, complique des réformes pourtant nécessaires qui permettraient de rendre obligatoire la rénovation des passoires thermiques classées en « F » ou « G ».

Une crise encore contestée aujourd'hui

Cette méconnaissance de la crise du logement a des conséquences sur la

¹² Sabine Baietto-Beysson et Bernard Vorms, « Les observatoires des loyers », juin 2012.

¹³ Insee, CGEDD, « Rapport sur l'organisation du service statistique dans le domaine du logement », juin 2014, pp. 4-5.

perception de sa gravité, qui en vient à être relativisée voire encore aujourd'hui contestée par certains¹⁴. **D'aucuns sous-estiment le poids du logement dans le budget des ménages, ainsi que l'ampleur et la diversité des besoins** en logement, pour en tirer la conclusion que l'objectif de production de 500 000 logements par an serait superflu.

Dans une tribune dans *Le Monde*, un économiste jugeait récemment que la France est finalement mieux lotie que l'Allemagne sur le front du logement, alors que la stabilité des prix de l'immobilier outre-Rhin est pourtant régulièrement décrite avec envie en France. L'auteur concède qu'« il reste des ménages mal-logés » en France avançant le chiffre « de 800 000 ou un million de personnes (et non pas de ménages) »¹⁵, semblant ainsi considérer que seules les personnes privées de logement personnel sont mal logées, mettant ainsi de côté tous les ménages en surpeuplement, privés de confort, sans parler des cinq millions de personnes fragilisées par rapport au logement, en particulier en copropriétés dégradées, en impayés de loyer ou en surpeuplement au sens large, ni même des près de 11 millions de personnes en précarité énergétique.

Cette occultation de l'ampleur de la crise l'amène à affirmer que le rythme actuel de 300 000 constructions neuves par an serait suffisant. Or, celui-ci ne répond même pas au taux d'accroissement du nombre de ménages, puisque **les projections démographiques estiment à près de 350 000 le nombre de constructions nouvelles nécessaires pour répondre à la simple évolution démographique** (en comptant l'accroissement du nombre de ménages, le renouvellement du parc et la construction de résidences secondaires)¹⁶. Estimer que le rythme de construction actuel est suffisant revient donc à nier toute pénurie de logements actuellement...

Qu'en est-il ? Si l'on s'en tient au nombre de logements par habitant, il est vrai que la France, avec 0,52 logement par habitant (en comptant les résidences secondaires et les logements vacants) ne semble pas en difficulté. Mais c'est leur répartition qui pose problème : **le logement en trop à un endroit n'annule pas forcément le logement en moins dans un autre**. Les moyennes nationales n'ont pas grand sens, sauf à postuler que les ménages devraient choisir leur lieu de résidence en fonction du taux de vacance de telle ou telle zone. Il suffit pour s'en convaincre d'expérimenter la recherche d'un appartement en région parisienne, ou même dans des agglomérations comme Lyon, Toulouse, Lille ou Marseille, sur la Côte-d'Azur ou le littoral atlantique.

Pour démontrer l'absence de pénurie de logements, certains s'appuient également sur une prétendue stabilité des loyers, dont l'évolution reflèterait

¹⁴ Voir notamment Didier Cornuel, « Mal-logement, loyers élevés, dépenses de logement insupportables : que disent vraiment les statistiques ? », *Le Monde*, 12 mai 2014 ou Mathieu Pigasse, *Éloge de l'anormalité*, Plon, Paris, 2014.

¹⁵ Didier Cornuel, « Mal-logement, loyers élevés, dépenses de logement insupportables : que disent vraiment les statistiques ? », *Le Monde*, 12 mai 2014.

¹⁶ Michel Mouillart, « Des besoins durablement élevés », *Constructif* n°18, novembre 2007.

au mieux le rapport entre l'offre et la demande. Pourtant, Clameur estime que les loyers de marché ont crû de 52 % entre 1998 et 2014, alors que l'indice des prix à la consommation, sur la même période, a augmenté presque deux fois moins vite (+ 28 %). De plus, l'évolution des loyers ne reflète pas fidèlement l'offre et la demande, puisque ce marché n'est pas entièrement libre : il est régulé justement pour ne pas refléter entièrement l'offre et la demande et contenir — un peu — la hausse des loyers. **Lorsque les loyers de relocation étaient libres, avant 2012, leur taux d'augmentation d'une année sur l'autre était souvent vertigineux**, dans une fourchette de 5,5 % à 7,3 % entre 2000 et 2010 en moyenne nationale, pour une raison assez simple : il y avait — et il y a toujours — trop de candidats à la location et pas assez de biens à louer.

Dernier argument régulièrement entendu, le niveau de **la vacance de logements** confirmerait qu'il n'y a pas besoin de construire plus. Avec 2,6 millions de logements vides en France, il suffirait de les mobiliser pour reloger les demandeurs de logement. Certes, il faut les mobiliser autant que possible, mais cela ne saurait suffire. Car sur ces 2,6 millions, **une grande partie est située dans des endroits où la demande est faible** — notamment dans des zones rurales qui se sont dépeuplées. En juillet 2013, le CGDD s'est intéressé au devenir de ce qui pourrait apparaître comme une réserve de logements et une alternative à la construction. Verdict : *« Un certain taux de vacance, qui peut être considéré comme incompressible, s'explique notamment par les délais de déménagement et d'amélioration, ainsi que par le renouvellement du parc de logements. Près de la moitié de ces logements se retrouve donc réoccupée rapidement et durablement, et un tiers est dans une situation d'occupation intermittente, du fait des changements fréquents d'occupants, inhérents aux petites surfaces du marché locatif privé. Les autres logements, qui restent durablement inoccupés, sont souvent anciens et de moindre qualité, la moitié de ceux-ci disparaît dans les dix années qui suivent l'entrée en vacance. »*¹⁷

Ces mêmes arguments (importance du parc de logements en France, taux de vacance...) sont repris par un économiste dans une autre tribune du *Monde* intitulée « Non, la France ne souffre pas d'un problème d'offre de logement ». Celui-ci conteste le chiffre d'un déficit de 800 000 logements en laissant croire qu'il aurait été calculé de manière simpliste, à partir d'une estimation du nombre de personnes privées de domicile personnel¹⁸. En réalité, ce chiffre mesure l'aggravation, chaque année, du déficit de logements construits par rapport aux besoins des nouveaux ménages et au besoin de renouvellement du parc. L'addition de ces déficits d'année en année depuis le milieu des années 1970, calculé par l'économiste Michel Mouillart, conduit au chiffre de 800 000 à un million de logements manquants. Et encore, cette simple addition part du postulat que la France des années 1980 ne connaissait ni pénurie ni excès d'offre de logements.

¹⁷ CGDD, « Une fois sur deux, la vacance d'un logement est suivie d'une réoccupation rapide et durable », n° 170, juillet 2013.

¹⁸ Thomas Grjebine, « Non, la France ne souffre pas d'un problème d'offre de logement », *Le Monde*, 29 octobre 2014.

Si ce calcul peut être discuté, il n'en reste pas moins vrai que **les symptômes statistiques d'un éventuel déficit existent bel et bien, de manière très concrète**. Premièrement, la population dite « hors ménages » (personnes vivant dans des habitations mobiles, en communauté — foyers de travailleurs, maisons de retraite, résidences universitaires, maisons de détention, marinières —, sans-abri...) croît plus vite que celle des ménages (+ 16 % depuis 1990 contre + 11 % pour ces derniers). Suivant les hypothèses retenues, cette population hors ménages aurait pu croître de 60 000 à 400 000 personnes.

Ensuite, le taux de surpeuplement moyen en France est de 8,1 % en 2012 d'après Eurostat. Il est encore plus inquiétant dans les zones densément peuplées, où il atteint 12,4 %. Cette notion est stricte : elle fait référence à des situations humainement très difficiles, comme des couples n'ayant pas une pièce à eux, ou des adolescents de plus de 12 ans vivant à trois dans la même chambre.

La pénurie de logements peut aussi se lire à travers **le développement des résidences secondaires et occasionnelles**, qui est plus lent que celui des résidences principales : entre 1990 et 2011, les premières ont augmenté moins vite (11 %) que les secondes (27 %), ce qui pourrait suggérer une mobilisation d'une partie du parc de résidences secondaires à des fins d'usage permanent.

Dernier indicateur possible : **la file d'attente pour accéder à un logement social** ne cesse de s'allonger, malgré l'image longtemps négative attachée à ce type d'habitat, et malgré la hausse des loyers du parc social qui reste pourtant attractif pour 1,8 million de ménages encore en attente de Hlm en 2014.

La pénurie n'est pas la seule explication de la hausse des prix, qui est également due à une demande solvable en hausse, liée à une hausse des revenus de certains ménages, notamment des revenus issus des successions et donations, à un accès facilité et moins cher aux crédits immobiliers, à des aides publiques accrues consacrées à l'accession à la propriété et à un transfert des investissements en actions vers des placements dans l'immobilier. **Mais la pénurie reste un facteur explicatif majeur.**

Cette rhétorique niant la pénurie n'est pas sans effet. Réduire des aides jugées inefficaces ou inutiles devient alors possible aux yeux de ceux qui relativisent les besoins en logements, si en même temps on cantonne la vocation du parc Hlm à loger les plus modestes. Minimiser les effets de la crise du logement en général et notamment pour les catégories intermédiaires conduit à réduire la politique en faveur des défavorisés à une politique résiduelle. La négation de la crise du logement qui s'exerce parfois au niveau national se retrouve également à l'échelle locale et s'est exprimée lors des dernières élections municipales dans les programmes de certains candidats. Depuis, la mise en place de nouvelles équipes conduit à revisiter leurs politiques d'urbanisme.

Prenant appui sur une certaine vacance et la disponibilité de l'offre locative, sans pour autant en analyser les causes, **des responsables politiques locaux ont remis en cause la nécessité de continuer à construire**, y compris dans des agglomérations aux marchés immobiliers tendus.

En cherchant à minimiser à partir de chiffres contestables l'ampleur de la crise du logement en France, le nombre de personnes mal logées et fragilisées par le logement, sans parler des millions de ménages des classes moyennes pénalisés par la hausse des prix, ces auteurs se trompent de diagnostic. S'ils en tirent argument qu'il faut relâcher l'effort de construction et l'effort budgétaire, **leur conclusion pourrait même devenir dangereuse**.

Ne pas répéter les mêmes erreurs : anticiper et affiner

On le voit bien, l'enjeu de l'évaluation des besoins et de la diversité de la demande est majeur notamment d'un point de vue territorial et implique de mieux anticiper les évolutions démographiques et d'affiner géographiquement et socialement le diagnostic des besoins en logements.

Indispensable pour comprendre les évolutions passées et leurs implications, l'observation des phénomènes démographiques doit permettre plus encore d'anticiper les besoins à venir en matière de logements. D'ici à 2030, l'Insee estime que la population pourrait dépasser les 68 millions en France métropolitaine, et que le nombre moyen de personnes par ménage ne serait plus que de 2,10 ; en 2050, près d'un ménage sur deux serait composé d'une personne seule. Les besoins en constructions nouvelles doivent être à la hauteur de ces évolutions. En tenant compte de diverses hypothèses (sur l'évolution du parc, des résidences secondaires, de la vacance, la destruction de logements, leur changement d'usage, etc.), le Commissariat général au développement durable indique qu'il faudrait construire a minima entre 300 000 et 350 000 logements chaque année d'ici à 2030 pour répondre à ces nouveaux besoins. Mais ces projections reposent uniquement sur la demande potentielle en logements des nouveaux ménages à venir. Elles ne tiennent pas compte des efforts supplémentaires à mener pour résorber les situations actuelles de non-logement, de mal-logement, de surpeuplement ou d'hébergement chez des tiers. L'effort à fournir est d'une telle ampleur que la mobilisation des logements vacants, nécessaire, ne sera pas suffisante. C'est la raison pour laquelle **l'objectif global de 500 000 logements à construire chaque année s'est imposé pour une large part des acteurs du logement** au cours de la campagne présidentielle de 2012, et a été repris par François Hollande pour la durée de sa mandature.

Construire 500 000 logements par an reste un bon cap général pour résorber dans des délais acceptables la pénurie, mais l'objectif doit être affiné. Au-delà des données globales, **la question du déficit doit en effet être appréhendée**

plus finement en fonction des contextes locaux et des caractéristiques des logements qui font aujourd'hui défaut. De toute évidence, le manque de logements se manifeste avant tout dans les territoires « tendus », tels que l'Ile-de-France, les grandes agglomérations, une grande partie de la frange littorale — notamment méditerranéenne — et les zones frontalières telles que le Genevois. Pourtant, ces territoires tendus ne sont pas ceux où la production de nouveaux logements a été la plus forte au cours des 15 dernières années. En Ile-de-France par exemple, le niveau de construction entre 1998 et 2012 (3,4 logements neufs pour 1 000 habitants par an) a été nettement inférieur à la moyenne nationale (5,6) et à la construction dans d'autres régions telles que la Bretagne, l'Aquitaine, Midi-Pyrénées ou Languedoc-Roussillon (plus de 8).

L'évaluation des besoins est d'autant plus délicate que **nous sommes confrontés à une grande hétérogénéité de situations locales** qui se reflète de façon assez réductrice à travers la distinction entre zones aux marchés immobiliers tendus et zones détendues. La réalité est plus complexe mais, au-delà de la diversité des situations, l'appréciation des besoins ne s'effectue pas au niveau local dans une même perspective qu'au niveau national. Les choix démographiques occupent une place centrale (accueillir de nouveaux habitants ou maintenir le nombre d'habitants). Mais la délivrance des permis de construire est encore trop souvent du ressort des communes, alors que les objectifs de construction en général et de production d'une offre locative sociale sont affichés au niveau intercommunal dans le cadre des PLH.

Le chiffre de 500 000 logements neufs par an est le résultat d'une mobilisation générale des associations et des experts, assumé ensuite politiquement au plus haut niveau. Il ne doit pas constituer un objectif chiffré de plus, à atteindre à tout prix et de n'importe quelle manière, c'est-à-dire en construisant n'importe où (même dans des zones sans besoins de logements supplémentaires), n'importe quoi (même des logements de faible qualité notamment thermique), à n'importe quel prix sans rapport avec la demande (comme les logements issus des investissements locatifs défiscalisés), au détriment d'autres objectifs de la politique du logement (comme la rénovation de l'ancien). Cet objectif doit agir comme une incitation à dépasser les niveaux habituels de la construction, en associant la société civile et les élus locaux à la prise en compte des besoins, **bassin d'habitat par bassin d'habitat, type de logement par type de logement**, en complétant les projections démographiques globales par des diagnostics fins des besoins en logements, y compris ceux qui ne sont pas exprimés explicitement, mal mesurés et peu solvables. À cet égard, l'enjeu d'une bonne gouvernance territoriale est essentiel, tant en matière d'observation au niveau local que de planification de l'intervention publique en faveur du logement (voir partie 4).

UN BLOCAGE FINANCIER : DES POLITIQUES SOCIALES DU LOGEMENT FREINÉES PAR LA RIGUEUR

La remise en cause de la gravité de la crise du logement sert souvent d'argument pour contester la pertinence de dépenses publiques pour le logement. S'il ne s'agissait que d'aider quelques centaines de milliers de mal-logés à s'intégrer sur un marché qui fonctionne correctement, en effet, les dépenses publiques de logement ne se justifieraient pas au niveau actuel. Mais, comme nous l'avons vu précédemment, la crise est bien plus structurelle : elle appelle une réaction à la hauteur de la part des autorités. Or, la focalisation sur le chiffre agrégé des dépenses publiques pour le logement empêche de réfléchir aux besoins réels, et incite à aborder la question par le prisme des coupes budgétaires à court terme, au risque d'aggraver le problème social sans permettre d'économies sur le long terme, faute d'avoir analysé les ressorts de la dépense publique pour le logement.

42 milliards pour le logement ?

Un chiffre revient souvent dans les débats autour du logement : 42 milliards. Il s'agit du montant de **l'ensemble des dépenses publiques pour le logement**, issu du rapport sur les Comptes du logement publié par le Service de l'observation et des statistiques du ministère du Logement. Son montant impressionnant pourrait laisser entendre que certaines de ces dépenses seraient inutiles, voire contre-productives. Celles-ci seraient passées de 16 milliards d'euros en 1984 à 26 milliards en 2000, atteignant des records en 2010 et 2011 sous l'effet du plan de relance (PTZ doublé, financement accru des logements sociaux, Scellier...), avant de redescendre à 42 milliards en 2012, soit **2,1 % du PIB**. La dépense publique de logement aurait ainsi été multipliée par 2,6 entre 1984 et 2012, plaçant la France au premier rang des pays les plus dépensiers au monde en la matière, d'après les chiffres de 2010 de l'OCDE. En réalité, l'utilisation dans le discours politique d'un chiffre totalisant l'ensemble des « aides » au logement a davantage vocation à créer un effet de souffle face à l'énormité apparente du montant qu'à créer les conditions d'un débat sur la pertinence des différentes composantes de ce budget. Le terrain du débat ne doit donc pas être accepté sans une étape préalable de « déconstruction ».

Contrairement à une idée répandue selon laquelle les dépenses publiques pour le logement seraient un puits sans fond hors de contrôle, force est de

constater que, en euros constants — c'est-à-dire corrigés de l'inflation — la croissance des dépenses publiques depuis 1984 est moins exponentielle qu'au premier regard. En euros de 2012, la France dépensait 25 milliards en 1984, contre 42 en 2012 : une hausse de 68 % en 28 ans. Entre ces deux dates, il ne faut pas oublier que le parc de logements s'est agrandi, passant de 21,4 à 34,2 millions, ce qui accroît assez logiquement la dépense globale pour le logement. Ainsi, **en euros constants par logement, l'État ne dépense guère plus en 2012** (1 230 euros par logement) **qu'en 1984** (1 170 euros par logement). Durant cette période, le pays s'est aussi enrichi. Si on ramène ces dépenses au PIB, les 2,1 % de 2012 sont même inférieurs aux 2,3 % de 1984.

Plus en détails, la mise en euros constants (de 2012) des dépenses publiques pour le logement met en relief leur relative stagnation au cours des années 1980-1990 à un niveau proche de 30 milliards d'euros. La nette hausse de 2000 est presque exclusivement due à la mise en place du taux réduit de TVA sur les travaux. La hausse globale reprend ensuite à partir de 2005 pour dépasser 40 milliards d'euros en 2008, puis atteindre et dépasser 45 milliards sous l'effet du plan de relance en 2011, avant de se tasser à nouveau en 2012.

Non seulement **la hausse des dépenses n'est pas si impressionnante**, mais le montant lui-même des 42 milliards est discutable. Depuis la fin des années 1970, les aides fiscales constituent, avec les aides personnelles au logement, les deux principaux instruments financiers de la politique du logement. Ces aides fiscales, d'un montant de 17,2 milliards d'euros en 2012, octroyées principalement sous forme de TVA à taux réduit, d'exonérations d'impôts ou de taxes, sont destinées par exemple à des particuliers réalisant des travaux dans leur logement, à des organismes de logement social, à des investissements locatifs (Robien, Scellier, Duflot...), etc.

Parmi les « dépenses fiscales » les plus importantes figurent également les avantages fiscaux consentis aux logements sociaux, à hauteur de 4,3 milliards. Or, ce chiffre repose sur des constructions comptables qui, comme toute construction, sont discutables. L'importance prise par les « dépenses fiscales » oblige à rappeler que le concept implique de définir une norme fiscale de référence, par rapport à laquelle est mesuré l'avantage fiscal. Le classement est alors assez arbitraire : le taux intermédiaire de TVA quand il s'applique au transport public n'est pas considéré comme une dépense fiscale car il permet l'accès de tous à ce service, pas plus que le taux réduit de TVA quand il concerne les logements conventionnés de Foncière logement, mais il l'est pour ceux des organismes Hlm ou des Sem... Dès lors, peut-on vraiment dire que la TVA à taux réduit sur le logement social est une « dépense fiscale » pour l'État, alors que, sans elle, aucun logement social ne serait produit, ne rapportant alors aucune recette fiscale ?

Par ailleurs, l'affectation d'une dépense fiscale à telle ou telle mission peut être purement conventionnelle. La TVA à 10 % pour les travaux dans le secteur privé a été affectée au logement, alors qu'une mission conjointe IGF-CGEDD avait

demandé en 2007 qu'elle soit reclassée à la mission « Économie », au même titre que la dépense fiscale pour la restauration, au motif de sa contribution au recul du travail au noir. Sur les 42 milliards, **seuls les deux tiers relèveraient d'ailleurs de la satisfaction des besoins en logements** (soit 28,2 milliards d'euros, dont 18,2 d'aides à la personne). Le dernier tiers (soit 13,9 milliards d'euros) relève d'autres enjeux, principalement économiques, qui renvoient à la nécessité d'alimenter en activité le secteur du bâtiment, mais aussi à tout ce qui a pour objectif de favoriser les rentrées fiscales (30 %).

Enfin, même les dépenses publiques pour le logement qui ciblent des ménages modestes ne sont pas si évidentes à agréger dans l'addition des 42 milliards d'euros pour le logement. Une large partie des dépenses publiques censées être destinées au logement sont en réalité dépendantes d'autres variables. Ainsi, les aides à la personne, qui pèsent près de la moitié de ces dépenses, subissent les conséquences d'autres évolutions liées aux bas salaires ou aux minima sociaux. **Une baisse de l'indemnisation chômage se traduit ainsi nécessairement par une augmentation des aides personnelles** qui jouent un rôle de filet de sécurité.

Les aides personnelles relèvent de fait aujourd'hui d'une forme de minima sociaux et sont de moins en moins basées sur le logement lui-même, puisqu'elles sont calculées en fonction de loyers-plafonds bien souvent inférieurs aux loyers réels dans les zones tendues. L'aide personnelle est maintenant insérée dans le dispositif inextricable des aides aux bas revenus. Alors que l'APL était une aide au logement à sa création en 1977 où elle visait d'abord à permettre aux locataires modestes de payer des logements plus chers, peut-on encore la considérer uniquement comme telle alors que, de plus en plus souvent, elle ne dépend plus que du revenu et de la taille de la famille ?

Un besoin de financements accrus pour le logement : des dépenses globalement nécessaires, efficaces et insuffisantes

On l'a vu, les dépenses pour le logement au sens strict ne sont pas si élevées. De plus, elles répondent à de vraies nécessités, y compris budgétaires. En effet, on l'oublie souvent mais le logement est un secteur qui génère plus de recettes fiscales qu'il n'induit de dépenses publiques. Le montant des prélèvements fiscaux relatifs au logement, retracé chaque année dans le Compte du logement est ainsi passé de 34,6 milliards d'euros en 1995 à 60,5 milliards en 2012, soit 14 % du total des recettes fiscales de l'État et des collectivités locales, tandis que le total des aides au logement est passé de 20,2 milliards en 1995 à 42,2 en 2012 en euros courants¹⁹. Le solde positif pour les comptes publics est donc de 18,3 milliards en 2012.

¹⁹ CGDD, Compte du logement 2012.

Dépenses et recettes sont en effet étroitement imbriquées. La plupart des dépenses fiscales ont été créées pour développer ou au moins maintenir l'activité économique et donc les rentrées fiscales. Et c'est d'ailleurs en partie la crainte de voir ces recettes se réduire qui limite la tentation récurrente d'économies sur les dépenses et explique la relance du PTZ et des aides à l'investissement locatif ou le locatif intermédiaire, ainsi que le maintien des avantages fiscaux des Hlm. Le recul sur la quasi-suppression de l'APL-accession envisagée dans le projet de loi de finances pour 2015 est lui-même sans doute dû aux craintes pour l'activité du bâtiment.

En plus de rapporter des recettes fiscales, les dépenses publiques pour le logement peuvent contribuer à minimiser les coûts économiques et sociaux du mal-logement, difficiles à quantifier mais bien réels²⁰, qu'il s'agisse des économies sur les dépenses de santé, d'amélioration des conditions d'étude des jeunes, de la facilitation de l'insertion sur le marché de l'emploi, sans parler des coûts économisés sur le travail social de réinsertion des personnes sans domicile personnel ni, bien sûr, l'amélioration du confort de vie des habitants eux-mêmes.

La contrainte financière est un obstacle à la mise en œuvre de politiques pourtant déclarées prioritaires. Ainsi de **la mise à disposition du foncier public à prix réduit pour accélérer la construction** de logements sociaux. Arlésienne de la communication gouvernementale, cette annonce a fait l'objet d'une loi en 2013. Mais elle **se heurte à une injonction contradictoire** envoyée aux services de l'État, encouragés d'un côté à se défaire à prix décoté de leurs terrains, et de l'autre à les monnayer au prix du marché au nom de la bonne gestion des deniers de l'État. Dans le même sens, l'objectif pourtant modeste, maintes fois répété, de financer ne serait-ce que 2 000 « super-PLAI » sur la période 2013-2014 ne sera atteint qu'à hauteur de 50 %. De nombreuses opérations espérées ne peuvent en effet atteindre l'équilibre financier, car le doublement du forfait charges des APL promis n'a pas été maintenu au-delà de la première année et parce que certaines DREAL ont diminué leurs subventions pour ces logements très sociaux à bas niveau de quittance.

Nécessité de produire davantage de nouveaux logements sociaux, explosion des demandes d'aides aux guichets des CCAS (centres communaux d'action sociale), des CAF (caisses d'allocation familiale), des FSL... : répondre à des besoins plus importants avec des budgets constants est une gageure, et **l'équation devient insoluble dans un contexte de réduction drastique de la dépense publique**. Sans moyens suffisants, les meilleures lois et les meilleurs dispositifs paraissent condamnés à l'impuissance. La question des moyens humains se pose également, avec une acuité nouvelle depuis quelques années : la Révision générale des politiques publiques (RGPP), à travers le non-remplacement de nombreux fonctionnaires, a conduit à réduire

²⁰ FORS - Recherche Sociale « Les coûts sociaux du mal-logement », 2012.

considérablement les capacités d'intervention des administrations de l'État, notamment au niveau local.

En 2015 plus que jamais, l'heure est à la maîtrise de la dépense publique. **L'injonction à réduire les coûts s'impose de toutes parts**, et des marges d'économies sont activement recherchées dans tous les pans de la vie publique. Ce contexte de contraction des budgets n'incite d'ailleurs pas les administrations à lutter contre le phénomène pourtant massif du non-recours aux droits sociaux, pour ne pas faire apparaître des demandes auxquelles elles ne sauraient répondre. Cet effort nécessiterait en effet des moyens de communication et d'accompagnement pour inciter les mal-logés à accéder à leurs droits, et encore davantage pour les satisfaire.

La tentation de politiques sociales du logement résiduelles

Outre la critique du montant total des dépenses publiques, le débat récurrent à propos de la dimension sociale de la politique du logement ressurgit aujourd'hui. Ce n'est pas vraiment l'action en faveur des personnes défavorisées au sens de la loi du 31 mai 1990 qui fait l'objet de réelles contestations. Elle a d'ailleurs survécu aux nombreux changements de majorité, même si elle a fait l'objet d'inflexions en un quart de siècle. Le débat de la période porte davantage sur le logement social auquel on reproche d'être insuffisamment ciblé et de ne pas assurer exclusivement l'accès au logement des plus défavorisés.

Le débat ressurgit en 2007, à l'occasion de l'élection présidentielle. Le Livre Blanc de l'UNPI appelle alors explicitement à la disparition progressive du parc Hlm (« *Je crois — écrit alors le président de l'organisation de propriétaires — que la résolution de la crise du logement passe par une extinction progressive du parc public* ») et cherche à montrer que le développement de la demande Hlm conduit à une impasse si l'on en tire comme conclusion qu'il faut développer le secteur Hlm. Face à ces attaques, le mouvement Hlm réaffirme alors sa vocation fondée sur la loi de lutte contre les exclusions de 1998, qui donnait au logement social la mission de « *satisfaire les besoins des personnes de ressources modestes et des personnes défavorisées* » (article 56).

La solution avancée régulièrement pour y remédier, qui consiste à réserver le parc social aux plus démunis, est un peu courte. En effet, les **locataires du parc social sont depuis longtemps déjà en voie de paupérisation**. Il existe certes des cas de ménages aisés occupant indument des logements sociaux de qualité, en centres villes, mais des mesures ont déjà été prises pour y remédier, comme la baisse de 10 % des plafonds de ressources pour entrer en Hlm, la fin du droit au maintien dans les lieux pour les plus aisés et une application plus stricte des surloyers de solidarité. Il faut aller plus loin dans cette voie-là, mais le nombre de ménages réellement aisés en logement social est faible et sans commune mesure avec la demande sociale. **Répondre à la**

demande sociale implique plutôt une relance de la construction de logements réellement sociaux et de l'offre sociale dans le parc privé, en particulier dans les zones tendues.

Une orientation vers un parc social résiduel, exprimée encore récemment dans le rapport de France Stratégie consacré à « La France dans dix ans²¹ », conduirait à une complète dissociation du volet social et du volet économique de la politique du logement qui se doublerait d'une spécialisation de l'État dans le soutien au marché et d'un report sur les collectivités locales de la dimension sociale de la politique du logement. De plus, la France a historiquement concentré ses logements sociaux dans certains quartiers, si bien que réserver ceux-ci aux ménages les plus précaires aurait des conséquences encore plus lourdes sur la mixité sociale.

Le débat sur la fonction sociale du parc Hlm qui resurgit aujourd'hui doit être pris au sérieux car il porte une interrogation sur **le rôle de l'action publique pour contrecarrer les logiques de marché à l'œuvre dans le monde du logement**, sur la place respective de l'intervention publique et du marché dans la satisfaction des besoins sociaux. Au-delà du parc social, les personnes fragiles, qu'il s'agisse des locataires ou des personnes défavorisées, bénéficient de protections de moins en moins efficaces, à l'image des filets sociaux de sécurité qui s'effritent face à la massification de la précarisation (APL moins efficaces, relais insuffisants des FSL et des dispositifs locaux...). De plus, des publics de plus en plus larges restent à l'écart des dispositifs publics d'intervention (l'urgence sociale, les jeunes de moins de 25 ans sans revenu minimum, les ménages au-dessus des seuils de pauvreté, notamment ceux des déciles 2 et 3 qui prennent de plein fouet les effets de la crise économique et du recentrage de l'aide publique sur les plus démunis...).

Si tous les gouvernements — quelle que soit leur appartenance politique — ont peu ou prou maintenu **la dimension sociale de la politique du logement**, ce qui fait la différence c'est, d'une part, l'ampleur de l'action conduite (et des moyens financiers qui lui sont consacrés) et, d'autre part, la place qu'occupe cette action dans la politique globale du logement.

Les dépenses publiques sont élevées pour de bonnes raisons, qu'il s'agisse d'orienter la construction sociale ou d'aider les ménages modestes, mais aussi pour de mauvaises. Leur hausse traduit aussi des carences de régulation. La première est **l'incapacité à orienter l'épargne sans nouvel avantage fiscal** : par exemple, alors que l'assurance-vie bénéficie déjà d'avantages fiscaux considérables, il a fallu débloquer des moyens supplémentaires pour espérer le retour des investisseurs institutionnels dans le locatif intermédiaire. L'absence de régulation concernant le foncier a de même nécessité de verser des subventions foncières aux bailleurs sociaux, la « surcharge foncière », pour la compenser. Pour « libérer » le foncier, **de nouveaux avantages** ont été

²¹ Commissariat général à la stratégie et à la prospective, « Quelle France dans dix ans ? », 2014.

récemment octroyés, particulièrement coûteux pour les finances publiques et **très injustes** socialement, **comme l'abattement exceptionnel sur les plus-values en cas de revente d'un terrain constructible**. Enfin, l'absence de régulation des loyers dans les années 2000 a entraîné la « nécessité » de locatif intermédiaire. Plutôt que d'encadrer les prix de l'immobilier, les pouvoirs publics se sont souvent contentés d'agir sur la demande, en la solvabilisant (APL sur le marché locatif, PTZ pour l'acquisition de résidences principales, défiscalisation pour l'investissement locatif, crédit d'impôt « TEPA » sur les intérêts d'emprunts immobiliers), au risque parfois d'alimenter la hausse des prix.

À l'autre extrémité de la chaîne, tous les défauts de régulation se répercutent sur les personnes exclues du logement, dont le sort suscite des réponses à court terme des autorités, par exemple en augmentant le nombre de places d'hébergement ou d'hôtels, la solution la plus coûteuse et la moins adaptée. Le nombre de places en hôtel est ainsi passé de 13 948 en 2010 à 25 496 en 2013. Les crédits consacrés aux dispositifs d'hébergement d'urgence s'élèveront à 389 millions d'euros en 2015, soit une hausse annuelle de près de 21 %.

En définitive, si certaines critiques des **dépenses publiques**, considérées parfois par certains comme un puits sans fond venant alimenter la hausse des prix et pallier un défaut de régulation, sont parfois justifiées, il ne faut pas se tromper de conclusion. **Ce n'est pas en les rognant que l'on ramènera le marché à la raison**. C'est à l'inverse en régulant le marché immobilier que l'on fera des économies sur les dépenses publiques de logement. Encore faut-il oser lever cet obstacle — idéologique cette fois.

UN BLOCAGE IDÉOLOGIQUE : DES POLITIQUES DU LOGEMENT QUI SE CONTENTENT D'ACCOMPAGNER LE MARCHÉ

En référence aux besoins et aux attentes des ménages analysés dans la première partie, il convient de s'interroger sur les caractéristiques de l'offre produite depuis une vingtaine d'années en regard des caractéristiques de la demande, tant du point de vue des statuts d'occupation que des prix (la construction neuve a privilégié l'offre la plus chère sur chaque segment de l'offre) ou encore de la localisation (ce qui vaut pour le développement de l'accession à la propriété dans le périurbain comme pour celui de l'offre locative privée soutenue par les mécanismes d'incitation fiscale dans des zones où la demande est parfois faible).

Toutes les catégories sociales ne sont pas exposées aux mêmes difficultés et les effets de la crise du logement sont différenciés socialement. Cette distinction est également importante parce que **l'élargissement des catégories confrontées à la crise du logement devrait conduire à faire évoluer la nature de l'action publique** à mettre en œuvre : au volet social de la politique du logement — tel qu'il s'est développé depuis le début des années 1990 en direction des défavorisés — devraient désormais s'adjoindre des mesures de régulation du marché immobilier, pour protéger les classes moyennes.

La politique du logement telle qu'elle s'exprime, à travers les dépenses publiques consacrées au logement et les politiques locales de l'habitat, vise d'abord à soutenir la construction neuve et très secondairement l'adaptation de l'offre existante tant en qualité qu'en prix, alors que c'est cette dernière qui génère la grande majorité de l'offre disponible chaque année tant en accession qu'en location. Il y a là **un point aveugle de la politique du logement** qui réduit considérablement les possibilités d'une meilleure adaptation de l'offre à la demande.

Des politiques qui privilégient la construction neuve et peu accessible, au détriment d'une intervention sur les logements existants

La construction neuve qui a été encouragée par les pouvoirs publics s'est faite à des niveaux de prix peu accessibles aux classes populaires, sur chaque segment de l'offre de logements (accession à la propriété, locatif privé, locatif

social), contribuant ainsi à une hausse des prix de l'immobilier bien supérieure à celle du revenu des ménages. Elle résulte entre autres de **la relance des mesures de soutien à l'investissement locatif sans contreparties sociales** intervenue en 2003 avec le « Robien » puis le « Scellier », ainsi qu'au poids accordé au PLS dans la production de logements locatifs sociaux au cours des années 2000.

L'investissement locatif privé soutenu par une mesure fiscale comme le « Robien » a certes permis de produire 180 000 logements locatifs privés entre 2003 et 2005, mais **il est très vite apparu comme inadapté à l'état de la demande**. De plus, il a mobilisé des ressources publiques, qui auraient été mieux utilisées par exemple pour financer des logements à vocation sociale, mais qui ont été encore accrues avec le « Scellier » à partir de 2009. Le manque à gagner pour le budget de l'État de ces mécanismes est donc lourd pour soutenir la production de logements locatifs présentant des loyers supérieurs aux loyers de marché dans de très nombreuses villes et, au final, aider les ménages aisés à se constituer un patrimoine avec l'aide de ressources publiques. En 2012, la nouvelle majorité a essayé de tirer les leçons de ces dérives, en instituant le « Duflot », soumis à des contraintes accrues de localisation et des plafonds de ressources et de loyers plus stricts. Devant les moindres résultats quantitatifs, le gouvernement est revenu au laxisme fiscal précédent en le remplaçant par le « Pinel », un avantage qui peut durer trois années de plus, augmentant ainsi de 33 % le coût potentiel pour les finances publiques (**jusqu'à 63 000 euros par logement**) et en a autorisé la location à ses descendants et ascendants, renforçant son aspect inégalitaire.

Ce type de dispositif institue une rupture entre la dimension économique de la politique du logement (soutien de l'activité économique) et sa dimension sociale, qui tente d'aider ceux qui ne peuvent accéder à un logement et s'y maintenir. En outre, il amplifie toujours plus le mouvement à la hausse des prix au lieu d'en réguler l'évolution. En asséchant le foncier disponible ou en contribuant à l'augmentation des coûts pour y accéder, **il conduit à rendre plus difficile la construction de logements sociaux... mais aussi de logements pour l'accession sociale** à la propriété. Ce ne sont donc pas seulement les catégories les plus modestes qui sont touchées par ce processus, mais aussi les catégories intermédiaires. Les économistes du Conseil d'analyse économique (CAE) ont d'ailleurs évalué en 2013 à 7 % l'effet inflationniste du « Scellier » sur le prix du foncier à bâtir situé à la marge du dispositif, en zone B2²².

C'est aussi au nom du décalage entre la nature du produit et les besoins des ménages modestes que **la Fondation Abbe Pierre a également très vite émis des réserves sur le PLS** qu'elle a refusé — compte tenu du niveau des loyers — de considérer comme du logement social. Le nombre de PLS,

²² Alain Trannoy et Étienne Wasmer, « Comment modérer les prix de l'immobilier ? », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 2, février 2013.

inaccessibles aux ménages les plus modestes, a progressé rapidement notamment sous l'effet de la mise en œuvre du Plan de cohésion sociale de 2005 : il est passé d'environ 10 000 logements en 2001 à 40 000 en 2008, alors que celui des « véritables logements sociaux », les PLUS et les PLAI, augmentait plus modestement (leur nombre a été multiplié par 1,2 sur la même période). C'est ainsi que les trois-quarts de l'augmentation du nombre de logements sociaux financés entre 2001 et 2008 sont dus aux PLS. Après plusieurs années de critiques des associations à ce sujet, les pouvoirs publics ont fini par augmenter le nombre de financements PLAI, qui a frôlé la barre des 30 000 en 2013. Mais dans le même temps, les PLS représentaient toujours un tiers des 150 000 logements sociaux visés par le gouvernement depuis 2012. Et les logements sociaux construits depuis 2000, même en PLAI ou en PLUS, affichent des loyers sensiblement supérieurs à ceux des autres logements sociaux.

Quant à **l'accession à la propriété**, elle **s'est peu développée en direction des ménages modestes**. Elle a baissé entre 2001 et 2006 pour les ménages dont les revenus sont inférieurs à 3 Smic (-16 %), et progressé beaucoup moins pour les ménages disposant de 3 à 5 Smic (+25,8 %) que pour ceux qui ont plus de 5 Smic (59,1 %). C'est donc à une profonde transformation de la structure de l'offre neuve survenue que l'on assiste au milieu des années 2000. En 2004, la Fondation Abbé Pierre tirait la sonnette d'alarme : *« De l'ordre de 155 000 mises en chantier correspondent à des logements (...) sous conditions de ressources et / ou à des loyers inférieurs à ceux du marché, contre près de 210 000 en 2000 ; la part de ces logements est donc maintenant d'un peu plus de 40 % de la construction, contre plus de 65 % en 2000. Alors que le nombre de logements commencés destinés à des ménages qui peuvent se loger sans aide a doublé entre 2000 et 2004, passant de 100 à 200 000 unités »*. Depuis, les données manquent pour réaliser ce même type de calcul, mais tout semble indiquer que la tendance s'est poursuivie. Cette focalisation sur une offre nouvelle inabordable à la majeure partie des ménages modestes a pour origine une erreur d'appréciation sur le vrai niveau de revenu des « classes moyennes », au nom desquelles sont développés depuis des années les Robien, Scellier, PLS et aujourd'hui logements « intermédiaires », alors qu'ils sont plutôt destinés à la partie la plus aisée des ménages.

Dans le parc privé existant, la puissance publique est trop peu intervenue. Le nombre de logements conventionnés avec l'Anah a fortement chuté depuis 2009. Pour améliorer la qualité de l'offre existante, les pouvoirs publics se sont contentés de miser sur une politique incitative. Malgré certains résultats encourageants, les effets ne sont pas à la mesure des enjeux. **De nombreux experts plaident depuis longtemps pour certaines obligations de rénover, en particulier dans le parc locatif privé**. En effet, c'est dans cette fraction du parc de logement que l'incitation à rénover est la moins efficace, puisque ce sont les bailleurs qui en décident et la financent, mais que ce sont les locataires qui en bénéficient à court terme. Mais la perspective d'une obligation, même lointaine et limitée aux passoires thermiques, mobilise peu les pouvoirs

publics. La seule avancée est encore bien faible et fragile : en première lecture du projet de loi relatif à la transition énergétique en octobre 2014, l'Assemblée nationale a voté une obligation de rénover les passoires thermiques à un horizon lointain et incertain.

L'inadaptation de la construction neuve aux capacités financières des ménages modestes porte en elle un risque de renforcement de la spécialisation sociale des fractions les moins chères du secteur locatif privé (souvent les plus dégradées situées dans des quartiers anciens non réhabilités ou dans des copropriétés construites avant 1974²³) et du parc Hlm (souvent situées dans le parc construit avant la fin des années 1970²⁴ dans les grands ensembles²⁵). **L'absence de régulation** suffisante des marchés immobiliers et d'action foncière **a mécaniquement accru les inégalités entre territoires**, sans que les mécanismes de péréquation soient à la hauteur pour les corriger.

Face à la virulence des processus de ségrégation et de « gentrification », liés aux forces centrifuges des marchés immobiliers, les capacités d'intervention de la puissance publique sont bien limitées : d'un côté, la recherche d'une meilleure répartition du logement social à l'intérieur des villes, d'un autre, la requalification du patrimoine le plus déprécié dans une logique de renouvellement urbain. Ce qui ne suffit pas à contrebalancer **les mesures adoptées depuis quelques années** pour soutenir le marché immobilier qui **ont accéléré le processus de spécialisation sociale des territoires**.

Un encadrement des loyers a minima, symptôme d'une intervention timorée sur les marchés

Les politiques du logement nationale ou locales font très largement l'impasse sur les interventions concernant le stock de logements au sein duquel **le parc privé** est très largement dominant, alors que c'est lui qui répond principalement à la demande d'accession à la propriété comme de location. Concernant cette dernière, c'est donc de façon paradoxale le marché locatif privé, le moins encadré, qui génère la plus grande partie de l'offre pour les ménages les plus modestes : environ **1,5 million de logements locatifs privés sont mis ou remis en location chaque année**, ce qui représente une offre trois fois supérieure à celle qui émane du parc Hlm.

La mesure emblématique d'encadrement des loyers prévue par la loi Alur a déchaîné les passions. Les uns puisant leurs arguments dans le registre de la justice sociale et de la lutte pour renforcer le pouvoir d'achat des populations les plus modestes. Les autres prenant appui sur le recul de la construction pour remettre en cause une mesure qu'ils avaient combattue avant même

²³ Date de la première réglementation thermique concernant la construction.

²⁴ Dans les logements financés avant la réforme du financement du logement intervenue en 1977.

²⁵ Dont la construction est arrêtée à partir de 1975.

que la loi soit adoptée et appliquée et s'en remettre au marché pour réguler l'offre et la demande. Pour ceux-là, au découragement de l'investissement que génère une politique de régulation des loyers s'ajoutent des arguments d'opportunité (pour réduire les loyers, il faut d'abord développer l'offre) ou de faisabilité (les outils de connaissance des loyers n'existent pas et sont trop complexes à mettre en œuvre).

Les critiques à son encontre se situent à plusieurs niveaux mais convergent finalement pour **remettre en cause la protection des locataires les plus modestes**, que l'État doit garantir, et pour contester sa légitimité à intervenir pour réguler un marché qui a pourtant connu bien des excès depuis une douzaine d'années. Ce sont ces défaillances de marché structurelles qui justifient une intervention publique.

Selon Clameur, les loyers ont en effet progressé de 53 % entre 1998 et 2014. **En 2011, les locataires du parc privé engloutissaient 27 % de leurs revenus dans leur habitation** et même 40 % pour plus d'un locataire sur cinq, selon l'Insee. Cela tient évidemment à la progression des loyers et des charges, mais aussi à la modification du profil des locataires, qui sont aujourd'hui globalement plus modestes qu'hier.

Cette hausse des loyers, qui pénalise durement les ménages, témoigne d'un déséquilibre croissant sur le marché. À cet égard, le marché ne garantit nullement une relation équitable car bailleurs et locataires ne sont pas sur un pied d'égalité. La plupart des bailleurs peuvent se permettre quelques mois de vacance de leur bien, alors que le candidat à la location a absolument besoin de logement. Pour l'un, le loyer est souvent un complément de revenu, tandis que, pour l'autre, c'est une dépense obligatoire. Cette relation contractuelle inégale justifie que l'État — au nom du droit au logement et de la défense des plus faibles — place des **limites au droit du propriétaire à fixer le loyer de son choix**, en particulier dans les périodes de crise.

Si la régulation des loyers apparaît donc nécessaire, il existe de nombreuses manières de la mettre en place, qui incitent à bien tirer les leçons du passé. Les opposants actuels à l'encadrement des loyers craignent qu'une baisse des rendements pour les propriétaires entraîne une diminution du nombre de logements mis en location dans le parc privé. Le blocage total des loyers pendant la période de l'entre-deux-guerres est agité par eux comme un spectre. **Mais la rentabilité d'un logement ne se résume pas aux loyers perçus** : il faut aussi tenir compte de la plus-value éventuelle réalisée au moment de la revente du logement. Ainsi, le sociologue Loïc Bonneval a montré, en incluant la plus-value finale dans le calcul de la rentabilité, que les rendements dans l'entre-deux-guerres étaient en réalité restés élevés, de l'ordre de 6,5 %.

Par ailleurs, l'encadrement des loyers produit également ses effets sur le niveau des prix à l'achat. Si l'État annonce que les loyers cesseront de progresser indéfiniment, les investisseurs devraient être plus regardants

avant d'acheter des logements trop chers, les prix de l'immobilier devraient se modérer et... les rendements locatifs seraient mieux réajustés par rapport au prix d'achat. Dans l'entre-deux-guerres, « les rendements nets sont restés élevés, explique ainsi Loïc Bonneval, car les prix des immeubles se sont ajustés à ceux des loyers²⁶ ».

L'autre épouvantail des détracteurs de l'encadrement des loyers est « la loi de 1948 ». Pourtant cette loi est allée dans le sens d'une plus grande libération des loyers par rapport à leur blocage général dans la période précédente. À partir de 1948, les loyers ont pu être fixés librement pour les nouveaux logements, tandis que ceux des locataires des logements existants, sauf en cas d'importants travaux, restaient encadrés voire totalement bloqués, ce qui a abouti rapidement à un marché scindé en deux pendant des décennies. Les bailleurs des logements anciens ont eu tendance à se désengager, renonçant à investir dans l'entretien de ces logements moins rentables, qui se sont dégradés peu à peu. La leçon à tirer de cette mesure est qu'un encadrement des loyers doit être général, souple et équitable, de préférence à un blocage pur et simple.

Le « traumatisme » de la loi de 1948 avait amené à imaginer par la suite d'autres formes de régulation. Avec la loi Quilliot de 1982, un Indice de révision des loyers a permis de plafonner la hausse maximale annuelle des loyers en cours de bail (l'IRL est aujourd'hui calqué sur l'évolution des prix à la consommation). Cela n'a pas empêché toutefois les hausses lors du changement de locataire. Pendant toutes les années 2000, c'est cette faille qui a conduit à une augmentation des loyers à la relocation atteignant parfois jusqu'à 10 % par an. Plutôt que de se confronter à des marchés de la location toujours plus chers, de nombreux ménages sont restés ainsi locataires du même logement, et la mobilité résidentielle s'en est trouvée ralentie. Cette situation a conduit à recréer un parc à deux vitesses particulièrement préjudiciable pour les nouveaux locataires, et notamment les jeunes qui sont amenés à changer de logement fréquemment. Injuste et inefficace, ce système a été revisité par l'ex-ministre du Logement, Cécile Duflot : en 2012, un décret a **interdit les hausses de loyers à la relocation en zone tendue supérieures à l'IRL** — sauf en cas de travaux conséquents. Il s'agit d'un décret important, mais cette limitation n'est toujours pas suffisante. Premièrement, elle arrive bien tard, après des années de hausse, sans prévoir de baisse qui ramènerait les loyers à de plus justes proportions. Deuxièmement, se contenter de limiter la hausse entérine les différences de loyer parfois importantes entre les loyers modérés et les loyers aberrants. Troisièmement, cet encadrement de la hausse ne concerne pas les logements mis en location pour la première fois, dont les loyers initiaux restent fixés de manière tout à fait libre.

²⁶ Loïc Bonneval, « Le contrôle des loyers empêche-t-il l'investissement dans l'immobilier ? », *Métropolitiques*, 12 octobre 2011.

C'est le constat de ces trois limites qui a encouragé le gouvernement à proposer un encadrement général des loyers, voté en 2014 dans le cadre de **la loi Alur**. Concrètement, quand cette disposition entrera en application, il s'agira de calculer un loyer médian au m², quartier par quartier, et type de bien par type de bien (studio, T2, T3...). **Les locataires payant des loyers supérieurs de 20 % au loyer médian pourront réclamer une baisse de loyer** devant une commission de conciliation puis — en cas de désaccord — devant la justice, sauf si le bailleur parvient à justifier ce loyer élevé par la qualité particulière de son bien. À l'inverse, les loyers inférieurs de plus de 30 % au loyer médian pourront être réévalués progressivement. L'encadrement des loyers serait-il une usine à gaz, comme le disent ses opposants ? Pas forcément. En Allemagne, les principales villes se sont dotées d'un « miroir des loyers » (*Mietspiegel*), dont s'est inspiré le gouvernement français. Ce document, rédigé par les représentants des locataires et des propriétaires, permet de connaître le niveau moyen des loyers, selon la taille, l'emplacement et la qualité des logements, et d'encadrer ainsi leur niveau. Sous la forme prévue par la loi Alur, **l'encadrement n'annonce pas une baisse généralisée des loyers mais permettrait au moins d'écarter les loyers les plus élevés**, ceux fixés au-dessus du prix du marché, qui trouvent malgré tout preneurs, par manque d'information des candidats à la location ou par manque d'alternatives. Ce ne serait donc pas l'asphyxie annoncée des bailleurs privés, tout au plus **la fin des abus les plus criants** dans les 28 agglomérations les plus tendues initialement concernées par la loi.

Rappelons également que les rendements locatifs des dernières années sont très corrects. D'après l'économiste de l'OFCE Xavier Timbeau, les rendements locatifs directs fluctuent depuis 30 ans entre 2 et 5 %. Et si l'on calcule les rendements complets, en tenant compte de la valorisation des logements, donc de la plus-value réalisée à la revente, on s'aperçoit que les bailleurs n'ont pas été lésés au cours de la dernière décennie, puisque les rendements annuels ont parfois été supérieurs à 12 %, comme en 2007²⁷. En Allemagne, le contrôle des loyers n'a d'ailleurs pas empêché le développement du plus important parc locatif privé d'Europe, comprenant 54 % du parc de logements, contre 24 % en France.

Le tabou foncier

Si la régulation des loyers a fait l'objet d'un débat dans le grand public, la question foncière reste limitée à un cercle plus restreint. Or, il s'agit là d'une clé majeure pour encourager la construction et maîtriser sa destination.

Depuis les Trente Glorieuses, la puissance publique s'est dépossédée de certains de ses outils d'aménagement foncier, qu'il s'agisse des ZUP, qui

²⁷ Xavier Timbeau, « Les bulles "robustes" pourquoi il faut construire des logements en région parisienne », *Revue de l'OFCE/Débats et politiques*, n° 128, 2013.

ont disparu, ou des ZAC, qui se sont raréfiées avant d'être remobilisées ces dernières années. De même, à peine 1 % des déclarations à d'intention d'aliéner font l'objet d'une préemption par les communes. Les collectivités ont aussi tardé à se doter d'établissements publics fonciers. Ceux qui existent aujourd'hui ne couvrent pas tout le territoire et sont dotés de moyens bien insuffisants pour intervenir de manière significative sur les marchés.

Les pouvoirs publics ont également de grandes difficultés à récupérer la rente foncière liée à une hausse des prix qui résulte de leurs propres efforts. C'est le cas en particulier lorsque des terrains deviennent classés constructibles par les plans locaux d'urbanisme. Un rapport consensuel bipartisan signé des sénateurs Dominique Braye et Thierry Repentin en 2005²⁸ a proposé de partager la plus-value foncière entre le propriétaire et la collectivité, dans le but d'encourager les maires bâtisseurs. Au final, cette proposition, saluée par la plupart des acteurs, s'est traduite en 2006 par un partage — facultatif à l'initiative des communes — de cette plus-value à hauteur de... 6,6 % pour les terrains dont le classement en zone constructible a plus que triplé la valeur. Faute de mise à contribution substantielle des propriétaires fonciers, **l'État a récemment décidé d'apporter une aide publique** de 100 millions d'euros — modeste, mais bienvenue — **aux « maires bâtisseurs »**.

Enfin, l'arme du droit des sols pour tirer les prix à la baisse a été trop tardivement et trop peu utilisée. Les secteurs de mixité sociale ont ainsi été mis en place en 2009 dans la loi Molle, sur inspiration de ce que pratiquaient Rennes métropole ou la mairie de Paris. Ils consistent à imposer une servitude de logement social aux promoteurs sur les programmes immobiliers : au-delà d'une certaine taille, ceux-ci doivent comporter un quota de logements sociaux. L'objectif de cette mesure, que les collectivités peuvent désormais introduire dans leur PLU, est de mieux répartir le logement social et de faire porter son coût foncier partiellement par les promoteurs privés. Ces derniers, soumis à cette contrainte, font baisser le prix du foncier qui est déterminé par le mécanisme économique dit du « compte-à-rebours », c'est-à-dire que le prix d'un terrain est fonction des prix de sortie attendus et donc de la constructibilité ou non, de la densité autorisée et de la destination plus ou moins sociale des logements prévus.

De manière générale, la question foncière rejoint celle des documents d'urbanisme, de leur échelle d'élaboration (voir partie 4) et de leur degré d'efficacité. À cet égard, le risque est de publier des documents d'urbanisme affichant les meilleures intentions mais sans effectivité. Classer un terrain constructible n'aboutit en effet pas toujours à une construction véritable. C'est pourquoi de nombreux acteurs ont plaidé pour **une taxation croissante dans le temps des terrains non-bâti à partir du moment où ils ont été classés « constructibles »**, afin de décourager la rétention foncière et de récupérer

²⁸ Dominique Braye et Thierry Repentin, « Les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement », Sénat, *Rapport d'information n°442*, 2005.

pour la collectivité une partie de la rente foncière qu'elle a créée elle-même par sa décision d'urbanisme. Force est de constater toutefois que, malgré plusieurs réformes sur le sujet, cette taxation reste globalement décroissante avec les années, démontrant ainsi à quel point le sujet de la propriété foncière individuelle reste sensible (voir partie 5).

UN BLOCAGE INSTITUTIONNEL : UNE POLITIQUE TERRITORIALE DÉFAILLANTE

La difficile articulation de la politique du logement conduite par l'État et des politiques locales de l'habitat apparaît comme une des sources de **l'incapacité des politiques publiques à résoudre la crise du logement** et à faire reculer les manifestations du mal-logement qui s'expriment avec une intensité et des modalités variables selon les territoires.

Parallèlement, les collectivités locales dont les compétences et les responsabilités en matière de logement — en ce qui concerne les EPCI — ont été élargies ne sont pas toujours au rendez-vous et, pour celles qui le sont, elles ne trouvent pas auprès de l'État les appuis nécessaires à leur action — quand ce dernier ne crée pas d'obstacles à sa mise en œuvre. Il en résulte un problème de cohérence et d'efficacité de l'action publique en matière de logement et d'hébergement.

Ce thème a fait l'objet de nombreuses analyses de la part de la Fondation Abbé Pierre ayant permis de souligner que l'État central était relativement aveugle aux territoires et que ses objectifs étaient souvent décalés par rapport aux besoins locaux. D'un autre côté, **l'intervention des collectivités locales en faveur du logement apparaît inégale et freinée par la difficulté à la porter à l'échelle intercommunale** compte tenu des résistances des communes.

Ces limites sont d'autant plus préjudiciables que nous sommes dans une période de réformes des collectivités territoriales et de leurs compétences. Le processus politique en cours, qui risque de conduire au renforcement des disparités de traitement d'un territoire à l'autre, et les dynamiques économiques, qui contribuent à construire des pôles urbains agrégeant connaissances, capitaux et compétences, se renforcent mutuellement et soulignent un besoin de réduction des inégalités territoriales, que les mécanismes de péréquation actuels n'enrayent que trop peu.

Un État central aveugle aux territoires et un État territorial affaibli

L'État central utilise souvent les moyens dont il dispose pour conduire une politique « hors sol », aveugle aux territoires, en particulier à travers les différentes mesures de soutien fiscal à l'investissement locatif, coûteuses et souvent mal ciblées géographiquement et socialement. C'est en partie pourquoi **la relance de la construction des années 2000 n'a pas suffi à détendre le marché**. La même dérive a pu être constatée dans la localisation des logements sociaux construits dans le cadre du Plan de cohésion sociale : **soucieux d'atteindre rapidement leurs objectifs quantitatifs, les préfets ont eu parfois tendance à agréer des projets de logements** dans les zones les moins tendues au foncier le moins onéreux, **mais pas toujours là où sont les besoins les plus pressants**. Au niveau financier également, les aides publiques finement territorialisées sont extrêmement minoritaires, en comparaison des grandes masses budgétaires des APL, défiscalisations et autres PTZ, distribués au mieux en fonction d'immenses zones qui découpent grossièrement la France en 4 ou 5 sous-ensembles (A, A bis, B1, B2, C) régulièrement critiqués.

De plus, **la capacité d'intervention de l'État au niveau local est en recul**, en raison d'un affaiblissement de ses services extérieurs, de la faiblesse des crédits délégués et des coupes régulières liées à la Révision générale des politiques publiques (RGPP) puis à la Modernisation de l'action publique (MAP)... Ce mouvement l'empêche de jouer pleinement son rôle de garant de la solidarité et de l'accès aux droits et tout simplement de l'application de la loi votée (respect de la loi SRU, de celle sur l'habitat des Gens du voyage, mise en œuvre du Dalo et des principes d'inconditionnalité de l'accueil et de la continuité de la prise en charge dans le secteur de l'hébergement). Pendant longtemps, il a délaissé le contingent préfectoral. En Isère, par exemple, au 31 décembre 2005, le Préfet n'avait à sa disposition, pour loger les plus démunis, que 1 544 logements, soit 2,2 % du parc social... Il a fallu que la loi Dalo vienne lui rappeler ses obligations en 2007 pour qu'il parte à la « reconquête » de son propre contingent. Quant à mobiliser un quart du contingent d'Action Logement, géré par les partenaires sociaux, pour reloger les ménages prioritaires Dalo comme le prévoit la loi Molle de 2009, la tâche semble encore plus ardue.

La concrétisation sur le terrain d'annonces nationales est souvent très difficile, montrant tout autant un manque de volonté politique qu'une maîtrise incertaine par l'État de ses propres ressources. Le feuilleton de la mobilisation du foncier de l'État en est une illustration inquiétante. Ce chantier ouvert depuis le début des années 2000 a connu une accélération en 2012, quand le nouveau gouvernement a décidé d'en faire une priorité et même l'objet d'une loi. Plus de deux ans plus tard, après bien des difficultés²⁹, malgré la mise en

²⁹ Cécile Duflot, *De l'intérieur. Voyage au pays de la désillusion*, Fayard, Paris, 2014.

place bienvenue mais tardive en juillet 2014 d'une commission animée par Thierry Repentin (CNAUF) pour accélérer le processus, cette défaillance n'est toujours pas réglée. Le rapport de la CNAUF souligne ainsi que « *si l'essentiel des listes régionales pour le foncier de l'État ont été publiées, celles comportant des terrains des établissements publics de transport sont en cours d'élaboration*³⁰ ». Un rapport parlementaire pointe de son côté qu'« **un décalage semble exister entre le volontarisme affiché au niveau national et les réticences des correspondants locaux à céder à moindre coût des terrains ferroviaires**³¹ », ou des terrains militaires, que le ministère de la Défense préférerait vendre à taux plein pour compenser ses coupes budgétaires. Entre le 1^{er} janvier et le 31 octobre 2014, seuls sept terrains ont été cédés dans ce cadre³².

Un décalage entre les objectifs nationaux et locaux

Les objectifs de la politique du logement de l'État qui ont connu des inflexions notoires au cours des deux dernières décennies (priorité accordée au logement des défavorisés dans les années 1990, rénovation urbaine puis relance de la construction locative sociale à partir de 2005, priorité à l'accession à la propriété et à l'investissement locatif en 2007, puis au locatif privé à loyers régulés et au logement social à partir de 2012) ne correspondent pas toujours à ceux des PLH, centrés sur la construction locative sociale. Cela pose le problème de **l'inconstance des politiques nationales, qui déstabilisent les acteurs et rendent illisibles les décisions prises**, qui ne sont même pas toujours appliquées. Le temps de l'État, rythmé par les alternances et les effets d'annonce, n'est pas celui des PLH.

Cette instabilité nationale rend difficile la déclinaison locale d'objectifs nationaux mouvants. Cette difficulté est liée à la tension résultant de la coexistence de deux modalités de fixation des objectifs territoriaux de la politique du logement. L'une « par le haut » à partir de la déclinaison territoriale des objectifs nationaux de la politique du logement, l'autre « par le bas » à partir des territoires dans le cadre des programmes locaux de l'habitat.

En 2013, par exemple, l'addition des objectifs de construction des logements sociaux des PLH était près de deux fois inférieure à ce qui aurait été nécessaire pour atteindre l'objectif national de 150 000 Hlm par an. Cette inadéquation était déjà soulignée par la Fondation Abbé Pierre en 2006 : l'observation des PLH et des délégations de compétence des aides à la pierre ne correspondait qu'à 60 % de l'objectif national du plan de cohésion sociale de 100 000

³⁰ CNAUF, « Rapport sur la mise en œuvre du dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement », 2014, p. 38.

³¹ Audrey Linkenheld et Jean-Marie Tetard, « Rapport d'information sur la mise en application de la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 », Assemblée nationale, 2014.

³² Thierry Repentin, « La mise en œuvre du dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement », 7 janvier 2015.

logements sociaux par an. Si un alignement sur les objectifs nationaux a pu se faire dans les conventions de délégation de certaines agglomérations (trois EPCI du Nord-Pas-de-Calais, Grand Lyon) qui dépassaient leurs propres objectifs, l'ajustement a été seulement formel dans beaucoup d'autres. Sans compter que **le niveau de construction effectif est souvent lui-même bien inférieur aux objectifs affichés dans les PLH**. En effet, même si certaines intercommunalités ont contractualisé les objectifs de leur PLH avec les communes en les territorialisant (Rennes, Lyon, Grenoble, etc.), **on constate souvent un décalage avec la programmation des opérations par les communes** qui détiennent la compétence d'urbanisme. Le principal obstacle tient au fait que les conditions nécessaires au développement local de la construction locative sociale ne sont pas réunies, car **celle-ci repose essentiellement sur la volonté et la capacité des collectivités locales** et des organismes Hlm à mobiliser des ressources supplémentaires, financières et foncières.

L'éclatement des responsabilités qui a accompagné l'Acte II de la décentralisation se poursuit aujourd'hui, au risque de fragiliser l'action en faveur des défavorisés : dissociation entre les actions des plans départementaux et des FSL, un État garant de la solidarité nationale et du droit au logement mais privé de moyens d'intervention et qui « se retire » du territoire. La cohérence de l'action en matière de logement est donc incertaine puisque les compétences en matière de logement, d'urbanisme et d'action sociale indispensables à la conduite d'une politique du logement social ambitieuse et coordonnée sont partagées, pour ne pas dire éclatées, entre les collectivités publiques. **C'est en quelque sorte un État sans bras qui accompagne depuis une dizaine d'années le processus de décentralisation...** et qui risque de se trouver fort démuni pour garantir la mise en œuvre du droit au logement, du moins tant que les collectivités locales n'auront pas pris le relais. Ce qui n'apparaît pas être le cas puisque les politiques intercommunales, accaparées — pour certaines d'entre elles — par la mise en œuvre de la délégation de compétence des aides à la pierre, font encore très peu de place à la question du logement des ménages les plus fragiles. Le champ de leur intervention est souvent limité à la production et à la meilleure répartition spatiale du logement social, laissant à la marge certains pans de l'action (les interventions sur le parc existant, les actions concernant le peuplement du logement social, le domaine de l'hébergement...), restreignant ainsi fortement l'intégration des mesures de la politique en faveur des personnes défavorisées dans les politiques locales de l'habitat.

Malgré certaines réussites locales significatives, l'implication des collectivités demeure inégale et pose notamment la question de la mise à niveau de l'intervention de celles qui « traînent les pieds » en matière de logement, car **l'exercice de la contrainte ne s'exerce que faiblement, comme le montre l'application inégale de l'article 55 de la loi SRU** ou des textes relatifs aux aires d'accueil des Gens du voyage.

Des politiques locales qui peinent à atteindre la bonne échelle : éclatement des responsabilités et résistance des communes

Depuis la première vague de décentralisation, les politiques locales du logement souffrent d'un enchevêtrement instable de compétences, d'un brouillage des responsabilités par un mille-feuille administratif qui s'est épaissi au fil des années. Depuis la loi du 13 août 2004 sur les Libertés et responsabilités locales qui marque l'Acte II de la décentralisation, la complexité s'est accrue en raison d'une spécialisation d'intervention de chaque collectivité publique : à l'État, le soutien de la construction et la production de normes, aux départements, le volet social de la politique du logement, aux intercommunalités, le soutien à la production et réhabilitation de logements à vocation sociale, aux communes, la maîtrise du droit du sol et du peuplement sur leur territoire. Cet empilement de compétences complique la mise en œuvre de projets qui doivent à chaque fois mobiliser toutes les collectivités pour aboutir.

Ces transferts ou délégations de compétences désordonnés aboutissent à une véritable dilution des responsabilités. Le cas de l'urgence est le plus symptomatique et le plus grave : dans bien des cas, départements et État se renvoient la balle à propos de la prise en charge des enfants, responsabilité des départements au titre de l'ASE, ou de l'État au titre des politiques d'hébergement. La délimitation des responsabilités pour le moins obscure se traduit dans des documents d'urbanisme dont personne ne sait plus vraiment lequel s'impose à qui. SCOT, Schémas directeurs, PLH, PLU, PDALHPD, s'enchevêtrent et se révisent couramment et parfois s'ignorent mutuellement voire se contredisent. Ainsi, malgré les injonctions inscrites dans un certain nombre de textes législatifs ou réglementaires, **les articulations entre les PDALHPD élaborés et conduits à l'échelle départementale et les intercommunalités en charge des politiques locales de l'habitat apparaissent ténues.** Cette difficulté apparaît très clairement avec le PLAI qui constitue un levier pouvant aussi bien permettre de produire des logements supports d'insertion (logique du PDALHPD) que des logements locatifs sociaux à faibles loyers (logique des PLH). À l'heure d'un Acte III de la décentralisation, qui n'en finit pas d'être annoncé, découpé, reporté, inversé, plus personne ne sait réellement qui fait et fera quoi, suscitant la méfiance et au final l'attentisme.

À cette complexité s'ajoute un autre problème de gouvernance majeure : les pouvoirs trop importants des communes. Depuis la décentralisation de 1983, les maires disposent de pouvoirs déterminants en matière d'urbanisme : droit de préemption, adoption du document d'urbanisme, qu'il s'agisse d'un Plan d'occupation des sols (POS) ou d'un Plan local d'urbanisme (PLU), attribution des permis de construire, etc. **Les maires disposent de pouvoirs fondamentaux pour construire des logements... ou pour les empêcher,** à tel point que la résistance de certains maires à l'urbanisation ou à la densification

de leur commune — en particulier quand il s'agit de logements sociaux — est désormais identifiée comme un des principaux verrous français face à la crise du logement. La France se caractérise en effet par un très grand nombre de communes — plus de 36 000 issues de la transformation en communes des 44 000 paroisses de l'Ancien Régime, souvent de très petite taille, aboutissant **à une gouvernance émiettée qui empêche de planifier l'urbanisme à l'échelle pertinente, celle des bassins d'habitat**. Qu'il s'agisse des transports en commun, de la mixité fonctionnelle des espaces (entre activités et logements) ou de la mixité sociale, les enjeux de la ville d'aujourd'hui ne s'arrêtent évidemment pas aux frontières communales. À l'échelle d'une commune, il peut être tentant, par exemple, d'attirer les activités lucratives et de laisser à ses voisins la construction des logements sociaux et des équipements coûteux ou à vocation sociale. Dans leurs décisions de favoriser ou de freiner la construction, les élus locaux sont en général à l'écoute de leurs électeurs. Or, ceux-ci n'ont pas toujours envie d'avoir de nouveaux voisins, surtout quand il s'agit de futurs occupants de logements sociaux, voire de personnes hébergées dans des centres, sans même parler des Gens du voyage qui seraient susceptibles de s'arrêter sur une nouvelle aire d'accueil. En raison de **préjugés tenaces sur les logements sociaux** et leurs habitants, de nombreux riverains potentiels craignent l'édification de « barres Hlm » et « les problèmes de sécurité ». Certains, plus prosaïquement, s'inquiètent d'une baisse du prix de leur propre logement à cause d'une telle proximité.

Depuis la fin des années 1990, le pouvoir des maires a été rogné par la montée en puissance régulière des intercommunalités, chargées depuis la loi Chevènement de 1999 de la conduite des politiques de l'habitat. Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) définissent les Programmes locaux de l'habitat (PLH), documents stratégiques de programmation de l'habitat, à partir d'un diagnostic partagé entre tous les acteurs. Ce mouvement est réel, mais il est freiné par des PLU qui restent majoritairement entre les mains des communes. Aujourd'hui, **seules 239 intercommunalités sont compétentes pour adopter un PLU**, alors que 8 000 documents d'urbanisme environ sont encore élaborés à l'échelle communale. Or, un PLU, même s'il est censé décliner les objectifs stratégiques de plus grande échelle et être « compatible » avec le PLH intercommunal, reste dans les faits le document d'urbanisme le plus puissant. C'est lui qui définit, parcelle par parcelle, les zones constructibles ou non, et l'affectation des terrains à du logement social, des bureaux ou des zones commerciales, ainsi que le niveau de densité autorisé.

C'est pourquoi le projet de loi Alur, en 2013, prévoyait que les PLU soient automatiquement transférés au niveau intercommunal. C'était sans compter avec l'opposition de l'Association des maires de France (AMF), qui dispose de relais puissants au Sénat. De nombreux sénateurs sont en même temps maires et donc les premiers concernés par ce transfert de compétences. Surtout, tous les élus de la Chambre haute sont choisis par un collègue électoral composé essentiellement d'élus municipaux. Après un bras de fer

qui institutionnellement aurait dû être gagné par l'Assemblée, c'est la version du Sénat qui l'emporte, assortissant le PLUI d'une possibilité pour les élus d'une intercommunalité d'y déroger s'ils parviennent à réunir une minorité de blocage très accessible (25 % des maires de l'intercommunalité représentant 20 % de sa population). Le PLUI restera donc de fait facultatif, alors qu'il fait l'objet d'un très large consensus parmi les spécialistes du logement. Sa systématisation a été maintes fois annoncée, comme lors du Grenelle de l'environnement, puis lors de la loi Grenelle 2, puis à chaque fois repoussée. Ce même scénario s'est répété en 2014 : à peine le ministre de l'Économie Emmanuel Macron a-t-il proposé dans son avant-projet de loi « pour la croissance et l'activité » que les grandes communautés d'agglomération soient automatiquement dotées d'un PLUI que l'AMF monte au créneau et obtient le retrait de l'article en 24 heures.

Outre l'absence de PLUI systématique, le passage à un urbanisme intercommunal reste encore au milieu du gué, pour trois raisons. Tout d'abord, **l'attribution du permis de construire demeurera entre les mains des maires**. Censée garantir une proximité dans la prise de décision au plus près du terrain, cette attribution communale pose aussi la question de la compétence des services municipaux — souvent mal outillés — et de l'impartialité des élus locaux. De plus, cette compétence permet à des municipalités récalcitrantes de freiner la mise en œuvre d'un PLUI qui prévoirait des objectifs de construction importants. Deuxième limite, **l'échelon intercommunal n'aura pas les mains tout à fait libres**. En effet, les élus intercommunaux ne sont toujours pas choisis à l'issue d'un scrutin à cette échelle. Certains candidats aux municipales sont « fléchés » à l'avance pour siéger à l'EPCI, mais sans qu'une campagne électorale soit menée à l'échelle intercommunale. Le risque — dès lors — est que ces élus défendent avant tout les intérêts de leur commune d'origine, et que les PLU intercommunaux se résument à une juxtaposition des PLU communaux. Enfin, **le découpage intercommunal correspond rarement aux bassins d'habitat réels**. Nombre d'intercommunalités, trop petites, dessinées au fil des alliances politiques locales, sont en fait moins destinées à coopérer avec le reste du bassin d'habitat, qu'à « résister » à la ville-centre. Et à freiner ensemble la densification ou la construction de nouveaux logements. Une décentralisation efficace des politiques urbaines à l'échelle intercommunale devra donc réussir à se libérer des tentations de repli municipal.

Cette fragmentation des politiques locales est porteuse d'inégalités territoriales, de tentations de se dérober aux péréquations budgétaires entre collectivités, de dumping fiscal pour attirer des bureaux au détriment des logements, et particulièrement des logements sociaux ou des structures d'hébergement.

L'anomalie francilienne

Le cas de l'Ile-de-France, orpheline d'une politique du logement menée à l'échelle pertinente malgré une crise du logement qui y est la plus criante, est un exemple presque caricatural du blocage institutionnel qui freine la construction de logements. Vers cette région phare d'un pays particulièrement centralisé convergent des demandes en logement très diverses, issues des élites de tous les secteurs, et des populations les plus fragiles. C'est donc ici que se concentrent **les plus forts symptômes de la crise du logement** : arrêt de la réduction de la taille moyenne des ménages, baisse de la vacance, concentration de 76 % des ménages prioritaires Dalo en attente de relogement en 2014. Et pourtant, l'Ile-de-France est la région dans laquelle, au cours des 15 dernières années, la construction neuve a été la plus faible.

Sa principale caractéristique à ce jour est l'absence de gouvernance métropolitaine de la question du logement et donc l'extrême éclatement des politiques de l'habitat : près de 1 300 communes, 115 EPCI à fiscalité propre, dont 19 en première couronne. L'échelle communale est longtemps restée reine dans l'agglomération, la région Ile-de-France étant restée jusqu'à aujourd'hui très en retard sur la couverture de son territoire par des EPCI.

Cet éclatement des centres de décision a eu plusieurs conséquences. La première est **une libération du foncier insuffisante là où la construction de logements aurait été utile** : dans la zone la plus centrale, à proximité des emplois et des transports en commun. Les politiques menées y sont parfois explicitement malthusiennes en matière de construction et d'urbanisme. Les schémas directeurs régionaux successifs fixent des objectifs louables, qu'il s'agisse de la production de logements sociaux ou de la densification près des réseaux de transports, mais leur pouvoir prescriptif est insuffisant. La seconde conséquence est **un fléchage exagéré des trop rares terrains constructibles vers la construction de bureaux**. Comme l'explique l'économiste Bernard Coloos, directeur des affaires économiques de la Fédération française du bâtiment, « *la pénurie foncière, unanimement ou presque dénoncée, ne pèse que sur le seul logement. Force est de constater qu'il ne manque jamais de foncier pour la réalisation de locaux non résidentiels*³³. » D'après le cabinet Immogroup Consulting, le parc de bureaux francilien a augmenté en moyenne de près de 1,9 % par an au cours de la dernière décennie et celui des entrepôts de 7 % contre 0,9 %, pour le parc de logements. « *Chiffre plus révélateur encore, ajoute-t-il : entre 1999 et 2009, la variation annuelle moyenne des surfaces mises en chantier a été positive de + 3,1 % en bureaux, locaux d'activités et entrepôts alors qu'elle a été négative en logements*

(- 2,7 %)³⁴. » Par conséquent, la région francilienne, qui manque le plus dramatiquement de logements, est également celle où l'excédent de bureaux est le plus spectaculaire de France, avec 3,9 millions de m² de bureaux qui y seraient vacants aujourd'hui, dont près d'un tiers seraient inoccupés depuis plus de trois ans³⁵. Logiquement, le prix des bureaux chute tandis que celui des logements est orienté à la hausse depuis une douzaine d'années.

La future métropole du Grand Paris (MGP) va dans le sens d'une réforme nécessaire, mais avec un périmètre étriqué, calqué sur la petite couronne, et surtout une très grande incertitude sur les rôles joués par ses subdivisions (les « territoires ») et sur les interactions entre la métropole et ses franges (le périurbain, les villes nouvelles...).

³⁴ Jean-Michel Ciuch et Evelyne Colombani (Immogroup Consulting), « Crise du logement : la mise en accusation de l'immobilier d'entreprise », janvier 2011.

³⁵ Observatoire régional de l'immobilier d'entreprise en Ile-de France, « La transformation et la mutation des immeubles de bureaux », novembre 2014.

UN BLOCAGE POLITIQUE : DES RAPPORTS DE FORCE DÉFAVORABLES AUX MAL-LOGÉS

Au-delà des raisons évoquées pour expliquer la faiblesse de l'action publique face au mal-logement, il convient de s'interroger sur les rapports de force dans le domaine du logement qui ne sont, à l'évidence, pas favorables aux personnes les plus fragiles. Notamment parce qu'elles ne disposent pas de relais suffisamment puissants face aux lobbies représentants d'intérêts économiques.

Le domaine du logement est effectivement un champ conflictuel et les réponses techniques apportées à la question du logement des catégories modestes et des personnes défavorisées sont aussi le produit des tensions entre approches économique et sociale, entre des intérêts contradictoires, entre des visions différentes de la société.

Sans toit, ni voix : des mal-logés sous-représentés

Les catégories sociales qui sont les principales victimes de la crise du logement sont faiblement organisées, souvent privées de droit ou incapables de les faire respecter, par manque de ressources pour y avoir recours. Parmi les personnes les plus exclues du logement sont surreprésentés les demandeurs d'asile et les personnes en situation administrative irrégulière sur le territoire. Mais, qu'il s'agisse des Roms, des immigrés, notamment africains et maghrébins et de leurs descendants³⁶, **les victimes du mal-logement sont aussi sans surprise des victimes de discriminations dans l'accès au logement privé ou social, qui redoublent les discriminations dans l'accès à l'emploi.** Ensuite, parmi les catégories qui sont les perdantes de la hausse des prix de la dernière décennie, on retrouve les locataires du parc privé, qui sont assez peu représentés dans l'espace public et ont du mal à y défendre leurs intérêts, alors que les locataires du parc social sont plutôt bien représentés par les associations nationales de défense des locataires. Cet état de fait peut contribuer à expliquer que la question de l'encadrement des loyers ait mis autant de temps à émerger dans le débat politique (voir partie 3).

³⁶ Jean-Louis Pan Ké Shon et Claire Scodellaro, « Discrimination au logement et ségrégation ethno-raciale en France », *document de travail 171* de l'INED, 2011.

À travers ces exemples se pose la question suivante : qui porte aujourd'hui les intérêts des personnes les plus fragiles ? Les mal-logés sont l'objet d'une couverture médiatique régulière, mais ne semblent pas constituer pour autant une force sociale, capable d'imposer ses vues et son agenda. La plus spectaculaire manifestation qui ait marqué l'opinion au cours des dernières années, l'initiative des *Enfants de Don Quichotte* en 2006, n'avait pas rassemblé plus de quelques centaines de militants et sans-abri : une opération efficace, mais fragile sur la durée. Elle a en tout cas eu le mérite dans ses conséquences, au-delà des avancées réelles obtenues des pouvoirs publics, de fédérer au sein du Collectif des associations unies 34 associations d'aide aux mal-logés qui parviennent, aux côtés d'autres regroupements associatifs comme le collectif Alerte, à porter une voix unie auprès des pouvoirs publics.

Nombreuses et bien implantées, **les associations d'aide aux mal-logés** qui sont officiellement associées aux politiques d'insertion par le logement depuis la loi Besson de 1990, sont à l'origine de nombreuses réponses aux besoins des mal-logés et avancées des dernières années, en prenant appui sur l'opinion publique pour sensibiliser à la cause des mal-logés. Mais elles **sont aujourd'hui fragilisées dans leur équilibre économique** : financements publics en baisse, place croissante des commandes publiques au détriment des subventions. Ces transformations restreignent leurs capacités d'intervention auprès des personnes et ne leur permettent pas toujours d'assurer dans le temps le financement de projets pérennes. À cet égard, **on peut légitimement craindre une aggravation de la situation avec le plan de réduction des dépenses publiques** qui doit porter sur 50 milliards d'euros entre 2015 et 2017, tant pour le budget de l'État que pour celui des collectivités locales qui financent grandement le secteur associatif.

Échapper au rôle de simple « **gestionnaire de la misère** » ne semble possible qu'à condition de pouvoir dénoncer publiquement les dilemmes et les contradictions, ce qui est particulièrement difficile quand les associations sont financièrement dépendantes de l'État... Comme l'a expliqué Stéphane Pavlovic, directeur de la Confédération générale du logement (CGL) devant la commission d'enquête de l'Assemblée nationale consacrée au monde associatif, « *Vis-à-vis des pouvoirs publics, il peut être délicat d'être à la fois un partenaire et, si l'on peut dire, un adversaire. [...] C'est une antinomie dont on souffre beaucoup dans le secteur du logement. Il nous est difficile de défendre une association de locataires contre un office public dirigé par sa collectivité de rattachement, par exemple le maire lorsqu'il s'agit d'un office communal, et de composer par ailleurs avec cet élu dans un autre contexte pour demander des subventions*³⁷ ». La responsabilité de porter un discours critique échoit alors de plus en plus aux collectifs associatifs et à des

structures financièrement plus indépendantes, à l'instar de l'association Droit au Logement (DAL) ou de la Fondation Abbé Pierre.

Dans la vie politique locale également, sauf exception, les intérêts des mal-logés passent souvent après ceux des riverains ou propriétaires fonciers qui s'opposent à la construction de logements sociaux, d'aires d'accueil de Gens du voyage ou de centres d'hébergement. D'une part, les mal-logés sont moins bien implantés localement, sont plus mobiles ou arrivés plus récemment, et, d'autre part, ils votent moins et sont moins souvent élus ou en position d'influence que d'autres catégories de population d'une commune.

Les rapports de force dépendent enfin aussi de l'évolution du marché et des équilibres économiques. Il en est ainsi des rapports locatifs : si la loi de 1989 instaurait un certain équilibre entre les droits des contractants, la hausse des loyers et la pénurie des années 2000 ont renversé cet équilibre : **quand le bailleur a le choix** entre plusieurs dizaines de candidats à la location dans les grandes villes, **libre à lui** dans les faits **d'imposer ses conditions** (contrat de réservation préalable au contrat de bail, exigences de garanties accrues et charges en hausse pour les locataires, location de logements hors normes). En période de pénurie, un locataire préfère souvent garder son logement sans faire de vagues plutôt que de faire valoir ses droits.

Des lobbies très écoutés

À l'inverse, de l'autre côté, les organisations représentatives des bailleurs privés³⁸, des promoteurs et agents immobiliers, des assureurs ou du bâtiment forment une galaxie variée, aux intérêts parfois divergents mais qui savent faire entendre leur voix quand leurs intérêts sont en jeu. La définition d'une politique du logement ambitieuse doit évidemment associer les acteurs économiques qui participent à sa mise en œuvre et ont toute légitimité à défendre leurs intérêts. Mais ceux-ci ne recoupent pas toujours spontanément ceux des mal-logés. Or, **quand les pouvoirs publics doivent arbitrer, certains intérêts savent mieux se faire entendre que d'autres.**

Les arbitrages politiques rendus le 29 août 2014 dans le cadre du Plan de relance de la construction témoignent à cet égard d'un changement d'orientation du nouveau gouvernement mais aussi du poids des lobbies liés au secteur de l'immobilier, qui ont largement obtenu gain de cause sur la GUL, l'encadrement des loyers et des frais d'agence ou la relance des incitations fiscales à l'investissement locatif. À chaque fois, ils ont pu s'appuyer sur l'idée reçue selon laquelle il faut relancer la construction à tout prix, sans porter suffisamment d'attention au coût pour le budget de l'État, à la localisation ou à l'accessibilité financière, contrairement à une analyse fine des besoins (voir

³⁸ Hélène Michel, *La cause des propriétaires*, Belin, Paris 2006.

partie 1). **Ils semblent avoir réussi à convaincre l'exécutif** que l'on ne pouvait pas dépenser plus pour financer la GUL (voir partie 2) et **que la régulation des loyers serait contre-productive** (voir partie 3), menant contre cet encadrement une intense bataille, qui rappelle celle menée par l'UNPI contre la loi Quilliot en 1982 et qui avait mené à sa remise en cause par la loi Méhaignerie en 1986.

Ces groupes d'intérêts ont réussi en quelques mois à **accréditer l'idée que la loi Alur était responsable de la chute de la construction alors que celle-ci avait dévissé depuis 2008**, notamment en raison des prix élevés dans l'immobilier et de la crise économique et financière. Ils parviennent à se faire entendre dans les médias de multiples manières. Ils y sont bien sûr invités à s'exprimer, au titre de leur activité, mais ils s'offrent aussi des encarts pour afficher leurs mots d'ordre sans possibilité de réponse, ou en fournissant à une presse en difficulté des pages de publicité en quantité. C'est ainsi que **les nombreux suppléments consacrés à l'immobilier**, qui constituent une large part des articles consacrés au logement, **sont financés, directement ou indirectement, par ces groupes d'intérêt**.

Dans le même esprit, ces derniers viennent combler les failles de la statistique publique en fournissant leurs propres données sur l'évolution du marché (voir partie 1). La Fnaim a même organisé une rétention d'informations en refusant initialement de transmettre ses données aux observatoires des loyers pour faire reculer le Gouvernement sur l'encadrement des frais d'agence, ce qu'elle a partiellement obtenu.

Le lobbying des promoteurs et des constructeurs pourrait fournir quant à lui une des explications de la persistance des dispositifs de défiscalisation des investissements locatifs, malgré les critiques récurrentes qui leur sont adressées³⁹. En l'occurrence, **ce travail de plaidoyer est surtout efficace car il rencontre une tendance de fond des politiques publiques à agir par les niches fiscales**. Ce procédé présente en effet aux yeux des décideurs de nombreux avantages : il n'augmente pas, d'un point de vue comptable, les dépenses publiques (puisque'il s'agit de non-recettes), il est simple à débloquer par l'administration fiscale, contrairement à l'instruction de dossiers de demandes de subventions, et il a des résultats quantitatifs mesurables. Surtout, une génération de « Scellier » ou « Pinel » produit des logements rapidement, mais est amortie dans les budgets de l'État au cours des années suivantes, suscitant ainsi un bénéfice de court terme pour un coût de long terme. Mais cette bonne opération immédiate se paie d'une grande difficulté à maîtriser le coût financier de ces opérations non contingentées dont il est bien difficile de distinguer ce qui relève de l'effet d'aubaine et de l'effet réel et d'apprécier l'adéquation aux besoins locaux de ces dispositifs peu ciblés géographiquement et socialement⁴⁰.

³⁹ Erwan Sez nec, *Robien, Scellier... Ruinés. Le plus grand scandale immobilier de l'après-guerre*, Seuil, Paris, 2013.

⁴⁰ Julie Pollard, « L'action publique par les niches fiscales. L'exemple du secteur du logement », in Philippe Bezes et Alexandre Siné (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Presses de Sciences Po, 2011, Paris.

La véritable influence des promoteurs se mesure au niveau local, au plus près du terrain, auprès des maires qui délivrent les permis de construire et élaborent les documents d'urbanisme (voir partie 4). Leur lobbying émane moins du travail de leur groupement professionnel que de l'ancrage local des grands promoteurs, qui sont des interlocuteurs routiniers des élus municipaux. Le succès de leur influence peut d'ailleurs se mesurer à l'insistance de certains élus locaux auprès du ministère du Logement pour intégrer leur commune dans les zonages concernés par les dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif. Si bien que, **si certains zonages font initialement preuve de précision**, comme le dispositif de défiscalisation « Dufлот », pour ne pas reproduire les erreurs du passé, **la pression des élus locaux amène souvent à les étendre au final à des centaines de communes peu tendues.**

Entre ces intérêts inégaux qui traversent le monde du logement, **le cadre de dialogue social** dans l'immobilier en France **est insuffisant**, contrairement à ce qui se pratique en Allemagne, où bailleurs et locataires cogèrent les dispositifs d'encadrement des loyers. Cette difficulté est accentuée par une surreprésentation des personnes physiques parmi les bailleurs privés, au détriment des institutionnels qui ont déserté le secteur. Cette atomisation de la propriété aboutit à un face-à-face entre locataires et bailleurs peu professionnels et empêche l'émergence d'interlocuteurs politiques fiables. Elle tend les rapports locatifs, facilite les abus, empêche les investissements nécessaires, notamment pour la rénovation thermique, et entraîne un raisonnement économique focalisé sur le rendement locatif direct de court terme, au détriment de rendements plus modérés mais assurés et prévisibles à long terme. De manière générale, le développement de l'accession à la propriété, de la maison individuelle, des aides fiscales à l'investissement a donné progressivement les clés du marché du logement aux particuliers, réduisant ainsi d'autant les possibilités d'un **véritable dialogue social entre des entités plus fortes** et plus représentatives de tous les côtés de la table, qu'il s'agisse des représentants des locataires, des mal-logés ou des professionnels du secteur.

L'inégalité de poids entre défenseurs des mal-logés et professionnels de l'immobilier s'accompagne d'une **spécialisation de chaque camp sur ses domaines d'activité ou d'expertise supposés**. Les associations sont écoutées sur le sujet de l'exclusion, de l'hébergement, du logement accompagné, tandis que les groupements professionnels sont les interlocuteurs spontanés pour évoquer la relance de la construction et l'évolution du marché. Cette répartition des rôles simpliste reflète et renforce la tendance dommageable de la politique du logement à segmenter les approches économique et sociale, la seconde étant censée réparer les dégâts de la première (voir partie 2), au lieu de penser les deux de front.

Des inégalités qui ne sont pas suffisamment compensées par le droit

Entre ces intérêts contradictoires et souvent conflictuels, le droit devrait restaurer un certain équilibre, mais il n'y parvient pas toujours. Le droit de la propriété, dominant la hiérarchie des normes depuis la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 est généralement bien respecté. En revanche, les droits des personnes mal-logées sont plus fragiles. Le droit au logement a connu bien des avancées mais reste une construction progressive et récente⁴¹. Il faut attendre la loi Quilliot pour voir reconnu le « droit à l'habitat », puis la loi Mermaz de 1989 qui définit le « droit au logement » comme « un droit fondamental ». Avant que le Conseil constitutionnel en fasse un « objectif à valeur constitutionnelle » en 1995. Les entailles au droit de propriété se poursuivent avec l'obligation, prévue par la loi SRU en 2000, de fournir à son locataire un logement « décent ». Mais le droit au logement, pendant toutes ces années, présente « *tous les défauts* », d'après un rapport du Conseil d'État : « *douteux, imprécis, incantatoire et déclaratoire, absence d'identification du débiteur du droit, pur produit d'affichage médiatique, promesse fallacieuse, non justiciable et non invocable devant un juge*⁴² ». Il s'agit pour lui d'un « *arsenal impressionnant à l'efficacité limitée* ».

Le droit au logement est devenu « opposable » en 2007, dont le respect peut être exigé en justice auprès de l'État, qui en devient le débiteur, au terme d'une procédure amiable puis d'un recours contentieux. Même là, **alors que tout semble prévu pour rendre ce droit enfin effectif, les échappatoires se multiplient pour permettre à l'État de déroger à ses obligations.** À tel point que plus de 55 000 personnes, déclarées « prioritaires et urgentes » à reloger par les commissions de médiation, attendent encore aujourd'hui la concrétisation de la promesse de l'État. Les astreintes auxquelles est condamné l'État en faute sont bien peu dissuasives, de l'ordre de 200 à 500 euros par ménage et par mois à Paris. Ces sommes sont versées au fonds national pour l'accompagnement vers et dans le logement. Quant aux personnes lésées, elles ne reçoivent elles-mêmes une indemnité compensatrice que rarement, et au bout d'une longue procédure. **Le droit des personnes reconnues prioritaires au Dalo ne semble pas être un droit à faire respecter** absolument, quand on voit que l'argument de la « mixité sociale » peut faire obstacle au relogement des ménages pourtant censés être prioritaires.

L'État, garant du Dalo, est parvenu à remobiliser une partie de son contingent préfectoral, mais peine à faire accepter à Action Logement de flécher un quart de son contingent de logements sociaux vers les ménages prioritaires, comme la loi l'y oblige pourtant. Dernière illustration, sans doute la plus caricaturale : **des ménages reconnus prioritaires Dalo en attente de relogement sont**

⁴¹ Conseil d'État, Rapport public 2009 : *Droit au logement, droit du logement* — Paris : Ed. La Documentation française, Coll. Études et documents, 2009, n°60.

⁴² *Ibid*, p.44.

pourtant régulièrement menacés d'expulsion. Une circulaire de 2012 avait bien été publiée pour demander de reloger les ménages prioritaires avant de procéder à une quelconque expulsion. Mais, d'après le Comité de suivi de la mise en œuvre du Dalo, 141 prioritaires du Dalo menacés d'expulsion ont été signalés depuis le début de l'année 2014 à sa cellule de veille et 32 ont bel et bien été mis à la porte. L'inégalité entre droit au logement et droit de la propriété, dans ces cas conflictuels précis, tient au fait que le propriétaire d'un logement est propriétaire d'un logement précis, tandis que le titulaire d'un droit au logement a droit à un logement, mais pas nécessairement celui qu'il occupe⁴³.

Si l'on descend encore dans l'échelle des droits, même la garantie minimale d'un droit à l'hébergement n'est pas respectée. La loi prévoit pourtant officiellement un « accueil inconditionnel » et interdit la remise à la rue des personnes hébergées, deux droits bafoués au quotidien. Les mal-logés lésés peuvent saisir le tribunal administratif en référé-liberté pour faire valoir cette « liberté fondamentale ». **Cependant, la loi précisait que les mal-logés devaient, pour faire valoir leur droit à l'hébergement d'urgence, se trouver « en situation de détresse médicale, psychique et sociale » de manière cumulative.** Si bien que certains hommes en bonne santé ont été déboutés au prétexte qu'ils étaient jugés en situation de détresse sociale, mais pas médicale et psychique... Il a fallu qu'une autre loi remplace le « et » par un « ou » pour que cesse ce type de distinctions aberrantes.

Ces quelques exemples récents montrent dans la pratique à quel point les droits formels des mal-logés et plus largement des locataires, conquis ces dernières années, peinent à être traduits sur le terrain, en raison d'interprétations restrictives par la justice et l'administration, qui craignent d'être débordées par les demandes. De plus, la capacité même de saisir la justice n'est elle-même pas équitable. Les réseaux associatifs d'accès au droit sont très volontaristes mais peu armés face à des besoins grandissants qui les dépassent. L'aide juridictionnelle quant à elle censée assurer aux justiciables peu fortunés l'accès à un avocat, reste très insuffisante et distribuée parfois de manière aléatoire.

⁴³ Benoît Linot, « La propriété privée à l'épreuve de l'intérêt général », IEP de Grenoble, 2012.

L'analyse des vingt dernières années ne porte pas à l'optimisme, au vu du résultat actuel sur le front du mal-logement. Mais une relecture attentive de ces deux décennies montre aussi des réussites incontestables. **L'analyse des blocages ne doit pas faire croire que rien n'a été tenté ou réalisé** par les pouvoirs publics. Beaucoup de chantiers et de mesures ont été engagés ces dernières décennies par des responsables politiques de tous bords.

Près d'une vingtaine de lois ont été adoptées depuis le début des années 1980. Certaines ont permis des avancées réelles comme **la loi de 1989** qui organise l'équilibre des rapports locatifs entre bailleurs et locataires, ou **la loi Besson de 1990** qui instaure les premiers Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et crée les Fonds de solidarité pour le logement (FSL) dans chaque département pour les ménages en difficulté. **La loi de lutte contre les exclusions** du 29 juillet 1998 a pris des dispositions importantes pour décourager la vacance, prévenir les expulsions locatives, lutter contre le saturnisme, réformer les procédures d'attribution des logements Hlm... Dans les années 2000, **la loi SRU** a imposé une meilleure répartition des logements sociaux, le plan de Cohésion sociale a permis de relancer la construction Hlm, et le Programme national de rénovation urbaine a mobilisé des dizaines de milliards pour les quartiers dits sensibles. Sans oublier la reconnaissance du droit au logement « opposable » par **la loi dite « Dalo »** du 5 mars 2007. Malgré un échec massif en Ile-de-France et en région PACA, le Dalo fonctionne plutôt bien dans les territoires moins tendus, où il sert effectivement de voie de recours pour des ménages injustement mis de côté par le droit commun des attributions de logements sociaux. De manière générale, le droit, même s'il peine à être appliqué, protège de mieux en mieux les mal-logés de l'arbitraire complet. Ceux-ci peuvent contester l'insalubrité de leur logement, s'expliquer en cas de procédures d'expulsion, attaquer en justice les auteurs de discriminations. **Depuis 1989, le chemin parcouru, s'il est bien insuffisant, est considérable. Même si ces nouveaux droits formels sont mis en péril par l'affaiblissement des mécanismes de redistribution.**

À l'heure du bilan, le constat du mal-logement massif actuel ne doit donc pas nous amener à relire négativement toutes les politiques menées, pas plus que notre regard rétrospectif ne doit succomber à une vision uniformisante de ces deux décennies. Celles-ci ont en effet été marquées par des ruptures et des alternances. **De vraies tentatives d'améliorer le sort des mal-logés, parfois avec un relatif succès, ont alterné avec des périodes de désintérêt politique pour la question.** Mais les blocages identifiés dans ce chapitre ont régulièrement fait obstacle aux tentatives de réformes.

1995-2015 – Pourquoi la France est-elle bloquée dans la crise du logement ?

Pour les lever, **la France a besoin d'un minimum de consensus entre tous les acteurs** sur le diagnostic de la crise du logement, basé sur des données incontestables. Elle a besoin **d'une certaine confiance** entre les interlocuteurs, ce qui implique que la parole de l'État ne soit pas régulièrement démentie par les faits. **Elle a surtout besoin de cohérence sur le long terme**, faute de quoi chaque alternance ou remaniement gouvernemental vient rebattre les cartes et susciter de l'incertitude permanente et une instabilité législative déstabilisante pour un secteur qui bâtit sur le long terme. Notre pays a enfin besoin, pour résorber la crise du logement, que la voix de ses victimes soit mieux entendue et que leurs droits soient enfin respectés.

conclusion