



FONDATION
Abbé Pierre

L'état du mal-logement

en France 2017

RAPPORT ANNUEL #22





PARTIE I

15 idées contre la crise du logement

Introduction

Combattre la crise du logement, un enjeu démocratique

Sur le front du mal-logement, la plupart des indicateurs sont au rouge. Près de 15 millions de personnes sont aujourd'hui victimes de la crise du logement et soumises à des formes plus ou moins graves de mal-logement : 4 millions sont mal logées et 12 millions fragilisées dans leur rapport au logement (dont un million entrent dans ces deux grandes catégories).

Loin de régresser, **le mal-logement s'installe** même s'il est difficile de comparer l'évolution, entre 2006 et 2013, du nombre total de mal-logés. Malgré tout, il est possible pour la plupart des indicateurs du mal-logement, de dégager des tendances significatives. La plupart de ces chiffres, issus de l'Enquête nationale Logement ou de données administratives, montrent une dégradation de la situation, qu'il s'agisse du nombre de personnes sans domicile (en hausse de 50 % entre 2001 et 2012), de l'hébergement contraint chez des tiers (+ 19 % pour la période 2002-2013), de la part des ménages ayant froid (+ 72 % entre 1996 et 2013), des assignations en justice pour impayés (+ 21 % entre 2006 et 2015) et des expulsions (+ 33 % entre 2006 et 2015), de la difficulté à déménager (mobilité résidentielle en baisse de 13 % entre 2006 et 2013) ou de l'attente d'un Hlm (la hausse du nombre de demandeurs est de 12 % entre 2006 et 2013)¹.

La crise n'est pas forcément là où on l'attendait. Les locataires continuent de payer leur loyer, puisque le nombre de locataires en impayés semble stable à près de 500 000 ménages, après une hausse marquée entre 2002 et 2006. Mais à quel prix... En 2013, les Français sont 6 % de plus à se serrer en surpeuplement accentué qu'en 2006, alors que ce grave problème semblait en décroissance continue depuis des décennies. 42 % de plus à subir un effort financier excessif pour payer leur logement. 44 % de plus qu'en 2006 à se priver de chauffage à cause de son coût.

Seul signe de réel progrès, l'absence de confort sanitaire de base poursuit sa décroissance, conformément à un mouvement historique d'amélioration de la qualité des logements et d'élévation des standards de vie. 99 % des logements disposent désormais d'eau courante, WC intérieurs et chauffage. Mais d'autres critères que le confort sanitaire de base, s'imposent désormais pour distinguer les logements confortables des autres. On pense par

¹ Voir « *Les chiffres du mal-logement* ».

exemple à des éléments apparemment moins graves, mais bien plus répandus, comme l'inconfort thermique, les infiltrations d'eau, le bruit ou l'humidité, qui ont pourtant des conséquences avérées sur la qualité de vie, la santé ou la scolarité.

De tels chiffres pointent évidemment l'insuffisance des politiques menées pour combattre le mal-logement. Mais ils suggèrent aussi que **le mal-logement n'est pas qu'une affaire de logement**. L'extension des difficultés que rencontrent de nombreux ménages tient aux **effets cumulatifs des dynamiques qui affectent le champ du logement** (insuffisance et inadaptation de l'offre, augmentation du coût du logement, obsolescence de certaines fractions du parc immobilier, etc.) **et des dynamiques démographiques, sociales ou économiques**, qu'il s'agisse de l'évolution des structures familiales, qui provoque une augmentation du nombre de ménages qui ne comptent qu'un seul adulte, de la transformation du travail qui s'accompagne d'une extension de la précarité, ou de la montée des inégalités au sein de la société. Le rapprochement des évolutions observées dans le champ du logement avec celles qui affectent ces autres domaines emporte les ménages les plus modestes dans une spirale de difficultés et fragilise les classes moyennes. C'est cela qui permet de comprendre pourquoi le nombre de personnes confrontées à des difficultés de logement, loin de régresser, continue à augmenter.

Une telle situation interpelle au moment où la France va connaître des échéances politiques importantes qui vont engager le pays pour les cinq ans à venir. Quelle place va tenir le logement et plus précisément le traitement du mal-logement dans les politiques publiques ? Comment la politique du logement va-t-elle prendre en compte les évolutions majeures qui ont contribué à modifier en profondeur la situation sur le front du logement ?

Parmi ces évolutions, il faut d'abord s'inquiéter de l'enracinement du mal-logement et du rôle du logement dans la création de nouvelles inégalités et le décrochage des couches populaires. Faire du logement un vecteur d'équité et un rempart contre l'insécurité sociale constitue donc un enjeu majeur pour la période à venir. Autre évolution et non la moindre, nous assistons à un profond mouvement de creusement des inégalités spatiales entre villes et territoires, mais aussi au sein d'une même zone géographique. Polarisé socialement, le mal-logement l'est aussi d'un point de vue territorial et les inégalités sociales se conjuguent avec des inégalités spatiales de plus en plus marquées, au point que certains territoires décrochent et fonctionnent comme des enclaves.

Le mal-logement, moteur du décrochage des couches populaires

RENOUVELLEMENT ET ÉLARGISSEMENT DES SITUATIONS DE MAL-LOGEMENT

Le mal-logement s'aggrave et s'enracine, mais au-delà de ce premier constat, **ses visages se diversifient et se renouvellent**. Il touche d'abord ceux qui sont privés de logement, mais aussi ceux qui sont logés dans des conditions peu satisfaisantes. Pour eux, si le confort sanitaire s'est considérablement amélioré depuis un demi-siècle, ils sont confrontés à un renouvellement des situations problématiques d'habitat. On pense notamment à l'importance de la précarité énergétique, ainsi qu'à l'obsolescence de certaines fractions du parc immobilier, comme les copropriétés, construites massivement au cours des Trente Glorieuses.

La dégradation de la situation se vérifie avec **l'aggravation de la situation des ménages privés de domicile personnel**, qu'il s'agisse des personnes sans domicile, ou d'hébergés contraints chez des tiers. Dans de nombreux départements, l'hébergement d'urgence ne répond que très partiellement à une demande qui a explosé sous l'effet notamment des mouvements migratoires et de l'impossibilité pour de très nombreuses personnes, dénuées de droits et de moyens, de prétendre à d'autres formes d'habitat. Cette pression ne permet pas de rendre effectif l'accueil inconditionnel de toute personne privée de domicile personnel, pourtant reconnu dans la loi depuis 2009.

Pour tous **ceux qui doivent affronter le marché pour accéder à un logement**, que ce soit pour un premier logement (les jeunes), une mutation nécessitée par l'agrandissement du ménage (les familles) ou suite aux aléas de la vie (séparation, perte d'emploi ou problème de santé), **l'exacerbation des concurrences conduit à une forme de « lutte des places »**. À la sélection par le marché des demandeurs de logement les plus solvables, répond la concurrence qui s'installe à tous les niveaux d'une offre publique insuffisante, qu'il s'agisse d'hébergement ou de logement. Les structures d'hébergement comme les organismes Hlm sont alors conduits à mettre en place des mécanismes de tri particulièrement sélectifs, suscitant chez les demandeurs un découragement qui les conduit parfois à ne plus rien attendre. Ces difficultés d'accès ont aussi pour effet un abaissement des exigences vis-à-vis du logement. Cela touche évidemment les plus modestes, mais beaucoup plus largement ceux qui renoncent à des logements adaptés à la taille du ménage ou de meilleure qualité.

Pour **ceux qui sont logés**, le confort sanitaire de base s'améliore, mais d'autres indicateurs de qualité des conditions d'habitat se dégradent, que l'on pense au surpeuplement, au froid à domicile ou à l'effort financier excessif, ces deux derniers items ayant été intégrés depuis 2016 aux chiffres du mal-logement de la Fondation Abbé Pierre. Le noyau dur de la précarité énergétique est ainsi constitué de plus de 3,5 millions de personnes modestes (1 443 000 ménages) ayant eu froid à leur

domicile pour des raisons liées à la précarité. L'effort financier excessif concerne quant à lui les ménages modestes appauvris par des niveaux de loyer insoutenables, en particulier dans le parc privé. Il touche plus de 5,7 millions de personnes qui consacrent plus de 35 % de leurs revenus au logement, ne leur laissant pour vivre qu'un revenu inférieur à 65 % du seuil de pauvreté, soit 650 euros par mois et par unité de consommation.

Autre forme d'élargissement des problématiques de mal-logement plus prégnante depuis quelques années, celle qui concerne la mobilité résidentielle et l'impossibilité qu'ont de nombreux ménages modestes d'améliorer leur situation résidentielle, comme si pour eux se superposait désormais une panne de l'ascenseur résidentiel à la panne de l'ascenseur social.

C'est pourquoi, depuis plusieurs années maintenant, la Fondation Abbé Pierre accorde une place importante dans l'analyse des manifestations du mal-logement à la question de **la mobilité résidentielle, qui apparaît de plus en plus entravée et contrainte pour les ménages les plus modestes** dans un contexte de ralentissement de la mobilité (- 13 % entre 2006 et 2013). Ces ménages sont les plus mobiles, mais ils accèdent de moins en moins souvent à la propriété et, quand ils sollicitent un logement social, sont souvent orientés vers les quartiers d'habitat social les plus dépréciés, qui sont ceux où l'on trouve les logements aux plus faibles loyers. L'écart se creuse donc entre ceux de nos concitoyens qui peuvent choisir leur logement, sa localisation, le statut suivant lequel ils l'occupent et les autres.

LE LOGEMENT, REFLET DES INÉGALITÉS SOCIALES

Sans surprise, **le logement est un reflet des inégalités**. Il l'est quand on constate que l'effort que consentent les ménages pour se loger connaît de très fortes disparités selon les statuts d'occupation. Cet effort est particulièrement fort pour les locataires tous secteurs confondus, dont les revenus sont nettement inférieurs à ceux des accédants à la propriété. Il est également d'autant plus fort que les ménages sont modestes, ce qui réduit en proportion la part du revenu arbitraire, c'est-à-dire des ressources dont on dispose une fois que l'on a fait face aux dépenses contraintes et incontournables. C'est ainsi que le taux d'effort net moyen (toutes charges comprises moins les aides au logement) des ménages les plus pauvres (1^{er} décile) est de 55,9 %, plus de trois fois supérieur à la moyenne (17,5 %). La situation de l'ensemble des ménages modestes, appartenant aux trois premiers déciles de niveau de vie, est moins difficile, mais leur taux d'effort moyen (31,8 %) est tout de même 2,5 fois supérieur à celui des ménages aisés des trois derniers déciles de la population (12,5 %).

Après une décennie d'augmentation très rapide des prix de l'immobilier, à la vente comme à la location, l'évolution divergente des revenus et des coûts du logement a créé une nouvelle zone de fragilité et provoqué un élargissement des publics concernés par des difficultés de logement et soumis à un effort excessif pour se loger.

Pour les pauvres et les précaires, le logement est facteur d'exclusion.

Cela est évident pour ceux qui sont déjà privés de tout et n'ont d'autre recours que la rue ou des solutions de fortune. Cela l'est également pour ceux qui sont exclus de l'emploi ou se situent aux marges du marché du travail (chômage, emplois précaires, temps partiels subis...) et qui ont recours à la « zone grise » du logement faute de pouvoir accéder à un logement personnel. Outre le coût du logement, les inégalités sociales se répercutent également sur le confort des logements. Les plus pauvres occupent ainsi les logements les plus inconfortables, sont plus exposés à l'humidité et au bruit et sont plus souvent que les autres en situation de surpeuplement accentué.

Pour les couches populaires et les classes moyennes, la principale source de fragilité réside dans le coût du logement qui dégrade leur pouvoir d'achat, **avec des effets parfois amortis (arbitrages entre les dépenses, réduction des marges de manœuvre...), parfois non (impayés pouvant conduire à une procédure d'expulsion et à sa mise en œuvre).**

Et pour les ménages de ces catégories qui accèdent à la propriété, celle-ci ne représente pas toujours une protection, contrairement aux idées reçues. **Être propriétaire ne protège pas toujours du mal-logement quand l'accès à la propriété en milieu urbain se fait dans des immeubles collectifs de faible qualité, ou se développe en zone rurale dans de mauvaises conditions (éloignement, mauvaise qualité des logements acquis).**

La distinction entre les pauvres et les précaires d'un côté et les catégories populaires et les classes moyennes de l'autre est importante parce que toutes les catégories sociales ne sont pas exposées aux mêmes manifestations de la crise et ses effets sont différenciés socialement, même si toutes ces catégories sont affectées par la crise du logement et les inquiétantes évolutions du contexte socio-économique (écarts de richesse, croissance limitée des revenus, trajectoires professionnelles de plus en plus heurtées...). Elle est aussi importante parce que la situation de ces deux populations n'appelle pas les mêmes mesures politiques pour lutter contre le mal-logement qu'elles subissent : le volet social de la politique du logement tel qu'il s'est développé et structuré depuis le début des années 1990 concerne davantage les pauvres et les précaires, tandis que la solution aux difficultés que rencontrent les couches populaires et les classes moyennes en matière de logement appelle davantage des mesures de régulation du marché immobilier et la restauration de la possibilité de choisir son logement.

LE LOGEMENT À L'ORIGINE DE NOUVELLES INÉGALITÉS

Si le logement reflète les inégalités, il apparaît aussi à l'origine de leur accroissement, comme **un accélérateur des inégalités**. Dès 2010, le Credoc montrait en effet que la croissance des dépenses contraintes était inversement proportionnelle au revenu des ménages. Ce phénomène ne cessant de s'accroître depuis le début des années 1980, période où les dépenses contraintes différaient peu selon les

catégories sociales (de 20 % à 24 % de leurs ressources). Les plus riches avaient en 2005 des ressources en moyenne 7 fois supérieures à celles des plus pauvres. Mais, si l'on tient compte des dépenses contraintes et incontournables, l'inégalité est encore plus frappante : les plus riches ont alors des « reste-à-vivre » 18 fois supérieurs aux plus pauvres.

De plus, **le développement de l'accèsion à la propriété** très inégal selon les catégories sociales, **est à l'origine d'inégalités croissantes** entre propriétaires et locataires. Pour les uns, il est source d'enrichissement alors qu'il est source d'appauvrissement pour les autres. Si bien que l'augmentation des taux d'effort des locataires sur longue période a rendu plus incertaine leur capacité à épargner en vue d'accéder à la propriété et augmenté le fossé qui sépare ces deux catégories.

Ajoutons à cela que l'accès à la propriété a aussi contribué à renforcer les inégalités générationnelles. Répartie inégalement selon les catégories sociales, la propriété l'est aussi selon les âges de la vie puisque l'on est d'autant plus propriétaire que l'on est âgé et qu'il apparaît plus difficile d'y accéder pour les jeunes générations aujourd'hui qu'hier. Le logement participe ainsi à un transfert de richesses en direction des seniors et pénalise les jeunes générations.

Les inégalités augmentent depuis la fin des années 1990, mais jusqu'à présent elles étaient uniquement tirées par l'envolée des hauts revenus. Désormais, la France est entrée dans un nouveau régime d'inégalités, avec un décrochage des catégories les moins favorisées (notamment sous l'effet de la progression du chômage). **Au décrochage des couches populaires correspond, dans le domaine du logement, une inégalité de leurs destins résidentiels.**

Les ménages les plus modestes ont en effet des perspectives résidentielles très différentes de celles des ménages plus aisés. Entre 2009 et 2013, parmi les ménages les plus riches (ceux qui appartiennent aux deux derniers déciles des niveaux de vie) ayant changé de logement, près de 6 sur 10 sont à présent propriétaires de leur logement, alors que cette perspective a concerné 1 ménage sur 13 parmi les 20 % les plus pauvres des ménages ayant déménagé au cours de la période.

Le mal-logement face au grand écart des territoires

La France connaît une crise du logement générale qui ne prend pas les mêmes formes partout et n'affecte pas toutes les couches de la population de la même manière. Les inégalités entre territoires et entre différentes catégories de la population se croisent sans se superposer, dessinant une crise du logement à multiples facettes, creusant les fractures sociales et territoriales, fragilisant le tissu urbain et social.

Les quinze dernières années ont été marquées, en France, par un faisceau de facteurs de diversification du territoire et de creusement des inégalités spatiales. Pour

ce qui est de la capacité des ménages et des personnes à accéder à un logement décent et les politiques menées pour le rendre possible, au moins trois tendances se dessinent.

Tout d'abord, une forte hausse des prix a marqué le secteur du logement entre 1998 et 2008, principalement due à des facteurs a-territoriaux (solvabilisation des acquéreurs par la baisse des taux d'intérêt et l'allongement de la durée des prêts), mais dont les effets sont forts en matière de creusement des disparités territoriales.

Ensuite, la crise de la fin des années 2000 a accéléré les tendances de désindustrialisation de nombreuses villes petites et moyennes et la concentration des dynamiques de croissance dans les métropoles.

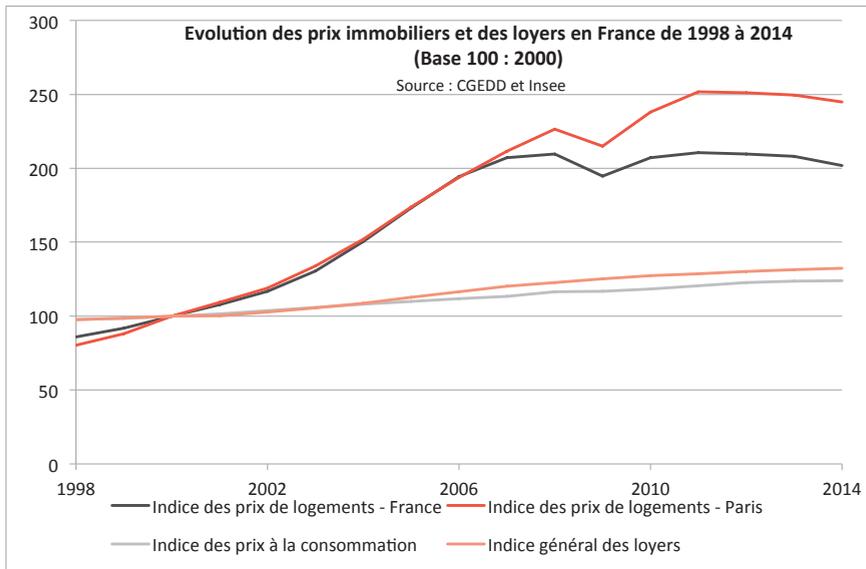
Enfin, les politiques de « rationalisation » des services et de l'organisation de l'action publique sur les territoires ont encore accentué ces tendances en privant certaines de ces villes moyennes de ressources anciennes (casernes, tribunaux, hôpitaux, services déconcentrés de l'État...) qui jouaient un rôle important d'amortisseur des conjonctures économiques.

Cette diversification des territoires ne peut que mettre en échec des politiques qui prétendraient se déployer sans attention suffisante aux spécificités de chacun.

DES DISPARITÉS ENTRE TERRITOIRES ACCENTUÉES PAR LA CRISE

La crise a accentué les disparités entre territoires et les capacités des personnes et des ménages à accéder à un logement décent varient profondément d'un territoire à l'autre. Un symptôme majeur réside dans l'évolution **des prix qui ont doublé** en moyenne nationale entre 1998 et 2008 **sous l'effet principalement de la solvabilisation de la demande par des conditions de crédit exceptionnellement favorables**. En première lecture, il s'agit d'une évolution a-territoriale, puisque le marché du crédit est, au mieux, national.

Mais ses conséquences accroissent les écarts. En effet, si par exemple les prix sont passés de 500 euros à 1000 euros du m² à Maubeuge ou Nevers, de 1 250 euros à 2 500 euros à Nantes et Toulouse et de 4 000 euros à 8 000 euros à Paris, les écarts entre Nevers, Nantes et Paris se sont considérablement accrus : les écarts moyens de prix entre Paris et Nevers par exemple ont doublé en valeur absolue passant de 3 500 euros/m² à 7 000 euros/m². Depuis la crise de 2008, ce creusement des écarts s'est encore accentué du fait du décrochage qui s'est opéré entre l'agglomération de Paris et le reste du territoire.

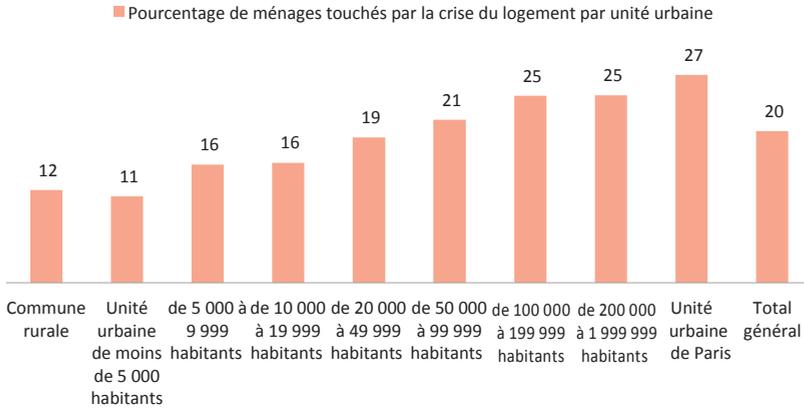


C'est ainsi qu'un ménage disposant d'une capacité d'acquisition de 300 000 euros pouvait, fin 2015, acheter 325 m² à Saint-Étienne, 119 m² à Nantes ou Toulouse, 85 m² à Nice et seulement 47 m² dans l'arrondissement le moins cher de Paris². À revenu et patrimoine égaux, les capacités d'accès à la propriété du logement sont donc radicalement différenciées.

Les écarts de prix génèrent, de fait, des écarts importants de cadre de vie à revenu égal, y compris entre les villes attractives, mettant en relief les difficultés spécifiques de l'agglomération de Paris où il est devenu très coûteux de se loger correctement. La capacité des ménages à accéder à l'espace et au confort est ainsi de plus en plus inégalitaire selon les territoires où ils résident. Les résultats à cet égard de l'enquête nationale Logement 2013 de l'Insee sont éloquentes. Le pourcentage de ménages mal logés ou fragilisés par le logement est d'autant plus important qu'ils vivent dans des unités urbaines plus importantes. Le pourcentage de ménages touchés par la crise du logement est deux fois plus élevé dans les villes de plus de 100 000 habitants que dans les communes rurales ou dans les petites unités urbaines. Ce constat est cohérent avec un indicateur plus subjectif, qui montre que la part des ménages jugeant leurs conditions de logement « insuffisantes » augmente également avec la taille des unités urbaines. Les habitants des communes rurales ou des petites unités urbaines ont ainsi deux fois moins de chance de se déclarer insatisfaits que ceux des unités urbaines de 100 000 à 1 million d'habitants, et même trois fois moins de chance que dans l'agglomération parisienne.

² Sur la base des prix médians des appartements dans l'ancien au 4^e trimestre 2015 (Notaires de France) et 1^{er} trimestre 2016 pour Paris (Notaires Paris Île-de-France).

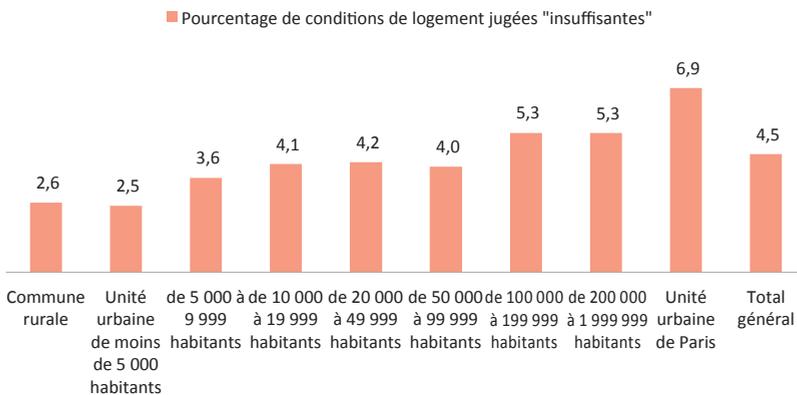
La crise du logement touche plus les zones denses



Source ENL 2013, calculs FAP.

L'indicateur synthétique utilisé ici regroupe la plupart des items utilisés dans les chiffres du mal-logement : privation de confort, surpeuplement, hôtel, effort financier excessif, froid, copropriété en difficulté, impayés...

Les ménages insatisfaits de leur logement sont plus nombreux dans les grandes villes



Source ENL 2013, calculs FAP.

Ces différences de prix produisent une sélectivité spatiale croissante de l'accèsion à la propriété. La primo-accession est de plus en plus une affaire de périurbain et de communes rurales alors que c'est dans les grandes villes et dans l'agglomération de Paris qu'elle a le plus reculé.

UNE NOUVELLE GÉOGRAPHIE DES DISPARITÉS TERRITORIALES

L'analyse des disparités territoriales en France s'est considérablement développée depuis une dizaine d'années et permet d'enrichir les approches qui appréhendent la tension des marchés du logement à partir d'un zonage (en zones 1, 2 ou 3, ou en zones A, Abis, B1, B2, C) qui a parfois été amélioré ces dernières années, mais qui demeure encore insatisfaisant.

La géographie de la tension des marchés du logement met classiquement en relief une hiérarchie forte qui fait ressortir l'agglomération parisienne, la côte méditerranéenne, la Corse et le genevois français, la plupart des autres métropoles et un réseau de villes moyennes à tension moyenne réparties dans tout le territoire. Ces niveaux de tension correspondent assez bien à la carte des niveaux de revenus médians de l'Insee. La tension maximale correspond de façon assez nette aux lieux de concentration des revenus les plus élevés.

Laurent Davezies, dans son ouvrage *La crise qui vient*³, a quant à lui cherché à évaluer les effets des crises de la seconde moitié des années 2000 (crise financière et crise de la dette publique) sur les territoires et le creusement des écarts de richesses générés notamment par les politiques de réduction de la dépense publique. Il en tire une typologie en quatre France : les métropoles productives et dynamiques, les territoires non productifs mais dynamiques sous l'effet de l'économie résidentielle (fortes aménités, tourisme, retraités...) à l'ouest d'une ligne Cherbourg-Nice, les « bassins industriels déprimés du Nord », productifs et marchands mais en difficulté, et enfin les bassins du Nord-Est, très dépendants des revenus sociaux.

L'analyse menée en 2016 par France Stratégie⁴ montre également que la **désindustrialisation** « a amorcé la dynamique de divergence régionale » et généré un décrochage productif. Alors que le PIB/habitant de sept régions de la moitié sud-ouest du pays était de 3,5 % supérieur à celui des cinq régions de la moitié nord-est en 2000, cet écart est passé à 9,5 % en 2013.

Cette géographie des tensions du marché immobilier et de la richesse des régions ne se recoupe pas avec celle de la présence de la pauvreté des ménages au sein des territoires. Les données fiscales et sociales analysées par

³ Laurent Davezies, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale, Paris, Seuil, La République des idées, 2012.*

⁴ France Stratégie, *Dynamiques et inégalités territoriales, juillet 2016.*

L'Insee montrent en effet des cartes de France assez différentes⁵, qui mettent en avant trois grandes catégories d'espaces d'accueil de la pauvreté : la France rurale de la moitié sud du pays, à l'exception d'une partie majoritaire de l'ancienne région Rhône-Alpes et du bordelais ; des espaces ruraux ou urbains historiquement pauvres (cœur de la Bretagne, Bassin minier du Nord et des Ardennes, du nord de la Franche-Comté et du sud Lorrain), les villes centres des grands pôles urbains et des agglomérations moyennes, en particulier au sein des quartiers de relégation rassemblés aujourd'hui sous l'appellation « quartiers prioritaires de la politique de la ville ». Autant de réalités qui viennent rappeler, au-delà du grand écart des territoires, l'ampleur des inégalités au sein même des territoires.

Le tableau général qui ressort de ces analyses peut être résumé en mettant en relief **six grandes catégories de territoires**. L'agglomération de **Paris**, tout d'abord, est caractérisée par un niveau de tension exceptionnel, des prix et loyers nettement supérieurs à ceux de toutes les autres villes, une demande de logements sociaux très élevée et les deux tiers de la demande nationale pour bénéficier du Dalo. Le niveau de construction neuve y a longtemps été très bas malgré l'ampleur des besoins, faute notamment d'une gouvernance d'agglomération jusqu'en 2017.

Les métropoles du bassin méditerranéen et le genevois français ensuite constituent des territoires très tendus, également marqués par une présence significative de la pauvreté et du logement indigne, ainsi que des niveaux de construction insuffisants. La demande de logement social et les recours Dalo y sont forts. Dans certaines de ces villes (Aix-Marseille, Nice, Toulon), les politiques intercommunales de l'habitat sont récentes, voire embryonnaires. **La plupart des autres métropoles** sont marquées par un niveau de tension élevé mais nettement moindre. Elles sont plus ou moins touchées par la pauvreté, mais ont en commun des prix de l'immobilier relativement élevés. Elles ont aussi en commun d'avoir intégré la démarche intercommunale de longue date et développé des politiques locales de l'habitat depuis au moins 15 ans, des politiques urbaines actives, des rythmes de construction élevés et des projets urbains « vitrines » valorisant l'image de la ville...

Les villes moyennes dynamiques, quant à elles, souvent proches de métropoles, sont attractives par leur cadre de vie et les perspectives professionnelles et résidentielles qu'elles offrent. Les ménages y ont davantage le choix de leur logement, mais cela se traduit aussi par de la vacance, qui laisse souvent les acteurs de l'habitat démunis dans des contextes moins gouvernés que celui des métropoles. **Les villes petites et moyennes en déprise** cumulent de leur côté les difficultés des précédentes sans en avoir les atouts en termes d'attractivité. Ce qui pose la question pour elles de la décroissance à assumer sans perdre de vue leurs habitants actuels, souvent marqués par de hauts niveaux de pauvreté.

⁵ « Une pauvreté très présente dans les villes centres des grands pôles urbains », *Insee Première* n° 1552, juin 2015.

Les territoires ruraux enfin, dans leur diversité, entre périurbain en croissance, économie résidentielle attractive et concurrence entre résidences principales et secondaires, communes rurales en déprise, sont souvent peu tendus mais méritent une attention particulière des pouvoirs publics, car le mal-logement y est moins visible, mais reste souvent prégnant, et les financements publics souvent très limités.

LE MAL-LOGEMENT, SOUS DIFFÉRENTES FORMES, EST PRÉSENT SUR TOUS LES TERRITOIRES

Cette typologie laisse apparaître que, contrairement à certaines idées reçues, le mal-logement n'est pas cantonné aux zones tendues. Ce phénomène est présent partout, mais d'intensité et de nature différentes selon les territoires.

C'est dans les territoires dynamiques que la dégradation de la situation des catégories intermédiaires est surtout manifeste, où s'expriment également les phénomènes d'exclusion du logement les plus violents.

Les difficultés d'accès au logement se traduisent par une pression forte sur le logement social et des délais d'attente toujours plus longs ; l'augmentation du nombre de personnes sans logement personnel pèse sur le secteur de l'hébergement ; une partie du parc locatif privé fait office de parc social de fait, mais propose des conditions de vie médiocres.

Les secteurs touristiques ou frontaliers représentent également des territoires attractifs dans lesquels les ménages les plus modestes trouvent difficilement leur place du fait de concurrences sur le marché du logement : entre résidences principales et secondaires dans les zones littorales ou touristiques, entre travailleurs transfrontaliers au pouvoir d'achat élevé et les autres dans les zones frontalières.

On retrouve dans ces territoires attractifs, plus qu'ailleurs, un empêchement de nombreux parcours résidentiels, une ségrégation spatiale alimentée par les dynamiques du marché immobilier et une inadéquation croissante entre les ressources des ménages demandeurs de mobilité et l'offre disponible.

Dans les secteurs en déprise économique, **la détente des marchés immobiliers ne se traduit pas nécessairement par l'absence de difficultés de logement** : si l'accès au logement est parfois plus facile, les conditions proposées peuvent en revanche se révéler de bien moindre qualité, pendant que la précarisation d'une partie de la population alimente les situations de mal-logement. Ces territoires en déclin sont marqués par un cercle vicieux : les logements de faible qualité attirent des ménages modestes et fragiles, ce qui renforce leur fonction sociale... mais la fige compte tenu de l'absence d'alternative pour les reloger dans de bonnes conditions.

Les régions rurales éloignées des grands pôles de développement connaissent des problématiques spécifiques de mal-logement. L'absence de

pression sur le marché immobilier se traduit positivement par des prix moins élevés ; mais aussi par un taux de vacance conséquent, et un parc souvent vétuste, habité par des propriétaires parfois impécunieux, souvent vieillissants, qui n'ont pas les moyens d'une remise aux normes. C'est le cas notamment de certains agriculteurs modestes, endettés pour leur activité, qui peinent à financer l'amélioration de leur résidence.

Le faible coût des biens immobiliers permet encore, dans ces zones, l'accession à la propriété de ménages modestes. En revanche, leur faible solvabilité et le niveau de vétusté des biens acquis se cumulent parfois pour aboutir à des situations d'endettement ou de conditions de vie dégradées (problème de chauffage, d'isolation...).

Ce portrait de la France du mal-logement dessine des territoires minés par les inégalités et des phénomènes de décrochages des classes populaires et des territoires en déclin. Il appelle des actions volontaristes, à la hauteur des défis du mal-logement et des obligations des pouvoirs publics à l'égard du droit au logement des citoyens. Les limites des politiques actuelles (voir chapitre « Bilan du quinquennat ») devraient inciter à cesser de se contenter du statu quo et plaident pour des réformes volontaristes, appuyées sur les multiples expérimentations et bonnes pratiques prometteuses déjà existantes aujourd'hui⁶, en travaillant à leur généralisation.

Les défis de la politique du logement

Sur la base de ces diagnostics, sociaux et territoriaux, de la crise du logement, les dynamiques inégalitaires appellent trois registres de propositions : adapter la gouvernance de la politique du logement à la diversité des territoires, renforcer le rôle protecteur du logement face à la montée des inégalités et agir à la source sur les mécanismes d'exclusion à l'œuvre dans le domaine du logement.

ADAPTER LES POLITIQUES DU LOGEMENT À LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES

Les politiques locales de l'habitat ont progressivement pris leur place en se centrant sur les intercommunalités. Les loi Chevènement et SRU en 1999 et 2000, puis surtout la mise en place de la délégation des aides à la pierre en 2005 ont donné aux EPCI des moyens d'action importants et ont donné corps à des Programmes locaux de l'habitat (PLH) mieux ancrés dans les réalités locales et la diversité des besoins. Depuis la seconde moitié des années 2000, les outils de ces politiques locales n'ont cessé de se renforcer. Mais les politiques de l'État semblent résister à ces évolutions en affichant des objectifs de production nationaux très centrés sur des

⁶ *Fondation Abbé Pierre, Sortir du mal-logement, c'est possible. 20 initiatives à démultiplier, Les éditions de l'atelier, 2016.*

enjeux de soutien au bâtiment, en persistant dans le développement d'**aides peu sensibles à la diversité des territoires** (aides à l'accession à la propriété et à l'investissement locatif reposant sur un zonage très sommaire) et en organisant le recul de la présence et de l'expertise de ses services déconcentrés.

Le débat sur l'adaptation de la politique du logement à la diversité des territoires et de leurs besoins est particulièrement sensible à propos de la définition des objectifs de construction. On mesure bien qu'ils ne peuvent aujourd'hui ignorer les territoires, pour autant ils ne peuvent être seulement la somme des objectifs locaux qui traduisent parfois un manque d'ambition évident.



500 000 logements par an ? Une ambition à conserver, pas à sacraliser

Chiffre symbole de la mobilisation générale pour le logement, promesse de François Hollande en 2012, l'objectif de construire 500 000 logements par an reste pertinent. Mais il doit être interprété comme un signal politique, pas comme l'alpha et l'oméga de la politique du logement. À lui seul en effet, il ne dit rien ou si peu sur la localisation et la nature des besoins. Il ne peut donc servir d'indicateur unique de la réussite ou de l'échec des politiques menées. Cet objectif chiffré mérite donc d'être affiné localement, en fonction des besoins identifiés région par région, ville par ville. Ce discours est tenu depuis des années mais force est de constater qu'un tel chiffrage localisé n'a pas vu le jour. En son absence, il serait fort aventureux d'abandonner sans remplacement un objectif quantitatif ambitieux. Car en tout état de cause la France manque bel et bien de logements et notamment de logements sociaux. Elle n'en manque pas partout, ni même globalement, si l'on se fie au taux de logements par individu et à l'augmentation du nombre de logements vacants, en particulier dans les zones en déprise. Mais sauf à vouloir déplacer par la contrainte les populations, il reste qu'il existe une pénurie dans les zones les plus tendues, qui ne se limitent pas à la région parisienne. La démographie française, bien plus dynamique que celle de nos voisins, doit nous inciter à l'action : nous avons et nous aurons durablement besoin de davantage de logements dans les années et décennies à venir. Quant à la production de logements sociaux, le nombre toujours croissant de demandeurs en attente est un indicateur fiable du besoin de produire davantage à des niveaux de loyer compatibles avec les ressources des demandeurs.

L'enjeu de la période est donc double : **rendre l'État et sa politique de l'habitat plus sensibles à la diversité croissante des territoires et donner aux EPCI les moyens d'une action cohérente** sur leur territoire dans le cadre d'un conventionnement sur objectifs avec une évaluation de leur mise en œuvre.

Dans les métropoles, le mouvement est engagé. Il ne faut pas l'arrêter et y sanctuariser les moyens provenant de l'État tout en affirmant la confiance faite aux intercommunalités pour piloter les politiques de développement d'une offre de logements diversifiée et accessible à tous. Les conventions de délégation des aides à la pierre ont ouvert la voie à une contractualisation sur objectifs avec les EPCI concernés, celles du nouveau PNRU vont aussi dans ce sens en intégrant la primauté du niveau intercommunal. Ne faut-il pas ouvrir plus largement la porte à ces contrats en y intégrant des objectifs et des moyens sur l'accession à la propriété, l'investissement défiscalisé, la lutte contre l'habitat indigne et la précarité énergétique, et la lutte contre le mal-logement de manière générale ?

En dehors des métropoles, l'enjeu est d'accompagner plus et mieux des intercommunalités plus jeunes et souvent bouleversées par les révisions de leurs périmètres. Leurs problématiques sont fortes : aménagement du territoire, centres-villes délaissés, vacance du parc social, périurbanisation, pauvreté persistante et vieillissante... et les moyens des collectivités sont souvent faibles et en baisse (tant d'un point de vue financier – réduction des dotations, pertes de recettes liées à la baisse du nombre d'habitants dans les communes centres... – qu'en expertise et ingénierie interne). Faire confiance aux intercommunalités dans ces contextes suppose un accompagnement fort de l'État, notamment via ce qu'il reste de ses services déconcentrés et des moyens spécifiques plus tournés vers la réhabilitation et l'urbanisme que vers la construction au sens strict (voir chapitre 13).

Une meilleure territorialisation des politiques du logement n'est pas une question théorique. Elle est **nécessaire pour réussir plusieurs politiques vouées sans cela à l'échec**. On pense par exemple à la mobilisation du parc privé à vocation sociale. En se contentant de moduler les aides financières en fonction d'un zonage grossier qui découpe la France en quatre catégories, on est sûr de rater la cible, en créant, selon le niveau du marché, des effets d'aubaine ou des aides insuffisamment incitatives pour convaincre des bailleurs (voir chapitre 4). Outre l'affirmation des intercommunalités pour porter ces politiques, la période permet également, pour la première fois, de disposer d'observatoires des loyers robustes dans la plupart des agglomérations, qui peuvent servir d'outils pour calibrer finement les aides, quartier par quartier. Mieux connaître le marché pour mieux le réguler, c'est aussi ce que permettent ces observatoires, prévus dans le cadre de l'encadrement des loyers, un chantier longtemps resté bloqué en raison de ce manque de connaissance locale, et qui désormais peut se déployer rapidement dans les zones tendues (voir chapitre 10).

S'il convient d'adapter la gouvernance de la politique du logement à la diversité des territoires, il importe aussi d'**intégrer dans les politiques locales de l'habitat, les préoccupations sociales** et la nécessité de lutter à ce niveau contre le mal-logement. Deux dynamiques en cours au niveau local sont peut-être de nature à favoriser une meilleure prise en compte du mal-logement dans l'analyse des besoins en logement et dans les objectifs des politiques locales de l'habitat.

D'une part, la constitution des métropoles et l'intégration de compétences sociales à côté de leurs compétences traditionnelles en matière d'habitat (construction et réhabilitation). D'autre part, la mise en place des conférences intercommunales du logement et de leurs dispositifs (plans partenariaux d'accueil des demandeurs et de gestion de la demande, accords collectifs intercommunaux...) qui marquent l'entrée des préoccupations liées aux attributions et au peuplement des quartiers d'habitat social dans le périmètre d'action des EPCI.

L'affirmation des intercommunalités, processus en cours, doit donc être poursuivie pour **dépasser les frontières municipales** trop étroites, dont la prégnance constitue souvent encore un obstacle à une meilleure répartition des logements sociaux sur les territoires et à des attributions davantage ouvertes, dans tous les quartiers, aux ménages mal logés, en raison notamment d'une politique de « préférence communale » (voir chapitre 2).

La montée en puissance des intercommunalités est également indispensable pour **mener des politiques d'urbanisme à l'échelle de la ville** telle qu'elle se développe réellement, sans s'arrêter aux frontières administratives, à travers la généralisation des plans locaux d'urbanisme intercommunaux, sans droit de veto des communes qui voudraient s'en affranchir. Ces PLUi, prévus dans la loi ALUR mais soumis au bon vouloir des minorités de blocage des communes, sont l'antidote, nécessaire mais pas suffisante, au repli sur soi et à la concurrence des territoires, pour mener une politique de construction sociale à la bonne échelle, dotée de moyens humains et financiers conséquents (voir chapitre 10).

FACE AUX ALÉAS DE LA VIE, FAÇONNER UNE SÉCURITÉ SOCIALE DU LOGEMENT

La montée des inégalités dans le domaine du logement et le rôle que joue le logement dans leur renforcement conduisent à s'interroger sur le rôle protecteur que peut avoir le logement, à condition que les pouvoirs publics fassent du droit au logement leur boussole et de la protection des personnes les plus vulnérables leur priorité.

Une politique sociale du logement, désireuse de faire reculer la crise du logement, doit donc **agir en priorité pour les plus modestes**, à l'inverse de politiques trop souvent menées par le passé en faveur des ménages plus aisés, dans l'espoir qu'encourager leurs investissements dans l'immobilier finisse par profiter aux ménages en bas de l'échelle, au nom de théories aléatoires comme le « ruissellement », ou, dans le monde de l'immobilier, « l'effet de chaîne », qui sous-estiment l'ampleur des inégalités et la tendance du marché livré à lui-même à les renforcer.

Dans un monde de l'immobilier constitué avant tout de particuliers, les inégalités produisent des rapports de force totalement déséquilibrés, en particulier entre locataires et bailleurs privés. La puissance publique a donc pour rôle de corriger ces inégalités et de permettre **de sortir du face-à-face**,

sans intermédiaire, entre particuliers la plupart du temps amateurs qui, même bien intentionnés, ne connaissent pas toujours les règles ou leurs droits. Il est donc du rôle de l'État de modérer les loyers, de faire respecter les règles de décence du logement, notamment au regard de la performance thermique, d'éviter les expulsions en cas d'impayés. En la matière, il ne s'agit pas forcément d'un jeu à somme nulle, **si l'État joue son rôle de réduction des risques et de sécurisation des relations contractuelles**. Les bailleurs privés peuvent en effet eux aussi bénéficier de protections, dans le cadre d'un **New Deal des rapports locatifs** à inventer, à partir du projet en partie mort-né de la **Garantie universelle des loyers** (GUL). En échange de loyers modérés et de travaux en cas d'indécence, les bailleurs pourraient profiter d'une garantie publique universelle contre les impayés (voir chapitre 6), d'aides aux travaux (voir chapitres 7 et 8) et d'une solvabilisation des locataires modestes par les APL (voir chapitre 10). Et même d'avantages fiscaux accrus en cas d'entrée dans les dispositifs de mobilisation du parc privé à vocation sociale (voir chapitre 4).

La sécurisation des parcours est également un des objectifs de la politique du logement d'abord, qui parcourt tout ce rapport. **L'accès à un logement autonome, personnel, de droit commun**, avec un bail à son nom doit constituer l'objectif premier de la politique du logement. Il permet à des individus ballotés par de multiples obstacles de la vie de sortir la tête de l'eau, de se poser et respirer, et surtout de sortir des parcours « infra-résidentiels », dans le système d'aide sociale ou dans le secteur informel, et de s'affranchir des dépendances diverses qu'ils entretiennent. La réaffirmation d'un droit au logement constitue le socle d'une politique ambitieuse et d'une vie personnelle affranchie de la dépendance ou de la précarité de manière générale.

Face aux aléas de la vie, qu'il s'agisse de la recomposition des familles, de la précarité de l'emploi ou des risques sanitaires, **sécuriser l'accession à la propriété plutôt que la favoriser à outrance** est sans doute la solution la plus juste. Elle peut s'appuyer sur des outils qui ont fait leurs preuves, comme la location-accession (PSLA) ou les APL-accession (voir chapitre 11).

Pour les locataires comme les propriétaires, dans le parc privé ou social, il est ainsi important de **défendre une aide personnelle fondamentale**, massive par les montants en jeu, trop souvent attaquée injustement : l'aide personnelle au logement. Représentant 18 milliards d'euros de dépenses publiques, les APL sont pourtant bien ciblées sur les évolutions de la situation financière des ménages à bas revenus, qui vivent avec le Smic ou moins. Elles permettent d'adapter leur taux d'effort à l'évolution de leurs ressources et constituent à cet égard un support de cohésion sociale à défendre et revaloriser, tant les coupes régulières des dernières années ont rogné leur pouvoir solvabilisateur.

Enfin, le **parc social demeure l'outil le plus efficace entre les mains des pouvoirs publics** pour aider les personnes en difficulté de logement. Avec 500 000 attributions par an, il est à même de représenter un bouclier mobilisable

rapidement, dans la plupart des communes, à condition d'obéir à des règles d'attributions prioritaires réellement appliquées (voir chapitre 2) et de produire régulièrement de nouveaux logements à bas coût, à hauteur **de 150 000 logements vraiment sociaux, sous plafonds APL** (voir chapitre 3).

Dans un monde incertain enfin, l'accès à l'énergie, au prix fluctuant, est devenu une nouvelle source d'inégalités. Face à la montée de la précarité énergétique, outre la nécessité de rénover massivement le parc résidentiel, les ménages modestes doivent donc se voir reconnaître **un droit à l'énergie**, à travers un chèque énergie, quels que soient les aléas du climat, des prix de l'énergie et de la qualité de leurs logements (voir chapitre 8).

FACE À LA DYNAMIQUE INÉGALITAIRE DES MARCHÉS DE L'IMMOBILIER, AGIR À LA SOURCE SUR LES MÉCANISMES D'EXCLUSION

Il ne suffit pas de protéger les plus modestes, sauf à se résoudre à ne mener que des politiques réparatrices, sans **intervenir sur les mécanismes qui entraînent ces dégâts sociaux**. Agir à la source sur les mécanismes d'exclusion se décline à travers plusieurs principes d'action : réguler les marchés immobiliers, redistribuer la rente foncière, planifier la construction. Dans tous les cas, il s'agit de ne pas seulement corriger les effets du marché, mais d'agir en amont pour le réguler et limiter au maximum les exclusions dues à la hausse des prix de l'immobilier.

La bulle immobilière a fait de nombreux perdants mais aussi quelques gagnants. Dans l'économie de la connaissance actuelle, rassembler les activités à forte valeur ajoutée dans les grands centres urbains, où s'échangent les idées et se rencontrent les innovateurs, est une tendance de fond. La dynamique des métropoles peut à cet égard être analysée comme **une « rente d'agglomération »**⁷. Les propriétaires fonciers ou immobiliers de ces zones prisées tirent parti de la hausse des prix qui en résulte, au détriment des locataires et des accédants à la propriété. La richesse collectivement produite concentrée dans les mains de certains doit donc être mieux répartie entre les territoires et entre les ménages.

Cela passe par une politique fiscale et urbaine visant à **réguler les marchés, redistribuer la rente foncière, partager la terre et les espaces**. Concrètement, cela passe à court terme par un encadrement des loyers à la baisse dans les zones les plus chères (voir chapitre 10). Puis, de manière plus structurelle, par une politique de mobilisation du foncier constructible, fléché en priorité vers des constructions de logements sociaux, en location ou en accession, en particulier dans les zones qui en manquent cruellement. À cet égard, les documents d'urbanisme doivent aboutir à surmonter les résistances de certains

⁷ Philippe Askenazy, *Tous rentiers. Pour une autre répartition des richesses*, Odile Jacob, Paris, 2016.

propriétaires, en prévoyant des servitudes de mixité sociale et des outils pour que les terrains destinés à produire des logements sociaux y servent effectivement (voir chapitre 12). Ces actions doivent s'appuyer sur une véritable **révolution fiscale de l'immobilier** (voir chapitre 13) propre à dissuader la rétention foncière, la vacance de logements et faire contribuer chacun selon la valeur réelle de son patrimoine.

Redistribuer la rente immobilière nécessite également une politique fiscale plus équitable de taxation accrue des héritages et donations importants, afin de limiter la reproduction des inégalités d'une génération sur l'autre et de modérer à la source un facteur décisif d'augmentation des prix des logements. Redistribuer la rente est une manière de partager la terre, en tant que patrimoine commun de la nation, et d'éviter qu'une minorité ne se l'accapare démesurément pour accroître son patrimoine grâce aux investissements de la collectivité.

La régulation des marchés de l'immobilier et leurs effets ségrégatifs passe aussi par une fiscalité tendant à **ponctionner une partie de la rente immobilière, c'est-à-dire les loyers et les transactions les plus onéreux, pour les décourager et contribuer au financement de politiques urbaines correctrices**, de nature à mieux répartir le parc social, à construire des logements abordables dans les zones les plus chères et à améliorer les services publics et les conditions de vie des quartiers de relégation (voir chapitre 14).

Dans cette tension structurelle entre le droit au logement, la nécessité de lutter contre la pénurie de logements, d'une part, et le droit de propriété d'autre part, il est nécessaire de réaffirmer que **le droit de propriété ne peut pas être un droit absolu, et doit être contrebalancé par un droit au logement inscrit dans la Constitution**.

Agir en amont, c'est aussi prévenir les mécanismes d'exclusion plutôt que de les rattraper après coup. Mieux vaut prévenir que guérir. C'est vrai naturellement dans le domaine emblématique de la **prévention des expulsions** (voir chapitre 6), pour éviter enfin de mettre à la rue des ménages en difficulté qu'il faudra ensuite héberger et ramener vers le logement, à grands frais pour l'État, et surtout en occasionnant de profondes blessures personnelles. Une politique de prévention implique donc de mettre l'accent sur le « logement d'abord » plutôt que sur la réparation sans fin des dégâts du sans-abrisme.

La logique de prévention vaut aussi pour les ménages logés dans de mauvaises conditions. **L'amélioration de l'habitat**, la réduction de la précarité énergétique ou la résorption de l'habitat indigne ont des effets en termes sociaux, environnementaux, scolaires ou sanitaires. En réduisant à moyen ou long termes les consommations d'énergie et diverses pathologies et accidents, ces chantiers portent en eux-mêmes les financements qui peuvent les rendre possibles. À condition d'accepter **d'investir aujourd'hui pour faire des économies demain**.

Différentes études chiffrant les coûts économiques et sociaux du mal-logement, en France comme à l'étranger, démontrent que les pouvoirs publics ont un intérêt, y compris budgétaire, à protéger leurs populations du mal-logement⁸.

Cette approche préventive, qui implique d'**investir massivement** dans la résorption de la crise du logement, ne peut être mise en œuvre correctement tant que le logement n'est pas une **priorité nationale**. Ce portage politique au plus haut niveau et dans la durée est indispensable pour gagner les arbitrages budgétaires qui remettent trop souvent en cause les avancées sociales engrangées et rognent les marges de manœuvre promises. Il doit se matérialiser, en début de mandat, par une loi de programmation pluriannuelle de financement du logement social et du parc à vocation sociale. Ces investissements ne permettront sans doute pas à court terme de se passer d'importantes dépenses d'hébergement d'urgence, mais à moyen terme doivent pouvoir les réduire pour répondre aux situations urgentes ponctuelles.

Ces investissements ne se feront pas à fonds perdus. **La politique du logement doit amortir la crise, mais constitue aussi un outil pour la surmonter**. Elle porte en elle la réconciliation de plusieurs priorités nationales : l'emploi, la santé, les économies d'énergie, l'indépendance énergétique. Elle peut servir d'outil de relance de l'économie pour des emplois non-délocalisables avec des externalités environnementales positives. À cet égard, elle peut représenter un support de mobilisation pour la France et un projet pour l'Europe.

La méthode pour surmonter les blocages structurels

La mise en œuvre de ces propositions se heurte régulièrement à des obstacles structurels de diverses natures⁹ qui, s'ils ne sont pas appréhendés en début de mandat, risquent d'enrayer des réformes impulsées par une majorité, même si celle-ci était désireuse de bien faire. **Le premier obstacle est le déficit chronique de connaissance** du mal-logement et des politiques du logement. L'absence d'indicateurs fiables, régulièrement actualisés et finement territorialisés empêche d'adapter les réponses à la réalité du mal-logement. Y remédier implique de se doter rapidement d'indicateurs partagés, d'observatoires locaux bien outillés, de tableaux de bord détaillés, sur le modèle de ce qu'auraient dû être les observatoires à 360°. Sauver et accroître la précieuse Enquête Nationale

⁸ OFCE, « La mesure du coût économique et social du mal-logement », octobre 2015. Eurofound, *Inadequate Housing in Europe : costs and consequences*, 2016. SIA Partners, « Coûts et bénéfices d'un plan de rénovation des passoires énergétiques à horizon 2025 », 2017.

⁹ Voir Fondation Abbé Pierre, « 1995-2015 Pourquoi la France est-elle bloquée dans la crise du logement ? », rapport sur l'État du mal-logement en France, 2015.

Logement de l'Insee, vraisemblablement menacée pour raison d'économies, serait un premier pas indispensable. Ensuite, **le manque d'ambition budgétaire freine considérablement toutes les réformes**, à un moment où les besoins augmentent fortement : les économies de court terme empêchent les économies de long terme. Surmonter cet obstacle passe par le vote d'une loi de programmation financière pluriannuelle, qui fixe les grands objectifs et les montants à débloquer pendant un quinquennat, sur le modèle du plan de cohésion sociale de 2005. **La réticence à intervenir sur les marchés immobiliers constitue un troisième blocage, plus idéologique**, qui ruine les efforts de solvabilisation des ménages, absorbés par les hausses de prix du foncier, de l'immobilier à la location ou à l'achat ou encore des coûts de construction. La première marque d'affranchissement de cette résistance idéologique consisterait à poursuivre l'application de l'encadrement des loyers. **Quatrième obstacle, l'éclatement des échelles de décision sur la politique urbaine** empêche de réguler correctement et de planifier la ville à l'échelle pertinente du bassin d'habitat. Là aussi, un mouvement institutionnel est en cours qu'il convient de renforcer, pour confier davantage de responsabilités aux intercommunalités, en termes de modulation des aides ou d'adoption des documents d'urbanisme, tout en leur conférant une vraie légitimité démocratique. Dernier facteur d'échec, enfin, le **poids bien trop faible dans la sphère politique et sociale des personnes mal logées**, en comparaison avec la défense bien organisée des intérêts des professionnels de l'immobilier ou des ménages mieux lotis. Ce chantier est le plus structurel et le plus difficile, mais une marque d'attention première serait de faciliter sur le terrain les efforts d'accès aux droits des personnes défavorisées, afin de leur faire connaître leurs droits et de leur donner les armes pour les faire respecter.

Pour surmonter les blocages qui ont régulièrement freiné ou entravé, au cours des dernières années, les réformes des politiques du logement, **les futurs gouvernements doivent se doter de méthodes propres à mobiliser la société autour de ce chantier**. De manière générale, il s'agit de bien identifier, territorialiser et quantifier autant que possible les situations de mal-logement, en prévoyant la consultation des associations et des personnes concernées. Puis d'associer tous les acteurs à leur résolution, en particulier les différents ministères impliqués, en mettant l'accent sur l'expérimentation de solutions innovantes, leur évaluation et leur généralisation en cas de réussite. Au niveau local, il est indispensable de bien identifier l'échelon intercommunal comme responsable de la mise en œuvre de la politique du logement et de l'urbanisme, dans une approche la plus globale possible, et ayant des comptes à rendre à ses administrés, en favorisant systématiquement la participation des habitants à la définition et mise en œuvre des décisions qui les concernent. Une politique propre à produire des résultats repose par ailleurs sur des financements publics importants, bien évalués, engagés avec un horizon pluriannuel de manière à rassurer et à bien orienter les décisions des acteurs. Ces financements accrus sont la seule manière de mener une politique active de prévention le plus en amont possible des situations de mal-logement et de sortir de la gestion d'urgence des situations de sans-abrisme.

Les 15 chapitres thématiques qui suivent, regroupés en quatre grandes parties, déclinent plus précisément les principes d'actions esquissés dans cette introduction, et les illustrent par des portraits de personnes en difficulté et des initiatives menées localement.

La première partie (chapitres 1 à 5) porte sur les difficultés d'accès au logement de ceux qui sont privés de domicile personnel (squats, bidonvilles...), obligés de recourir aux différentes solutions d'urgence, ou sont insuffisamment pris en compte lors de l'attribution des logements sociaux. Ils portent essentiellement, pour schématiser, sur les 4 millions de personnes mal logées, et abordent les thèmes du « logement d'abord » pour les sans-domicile, des attributions Hlm pour les plus précaires, des conditions de production de logements sociaux et de mobilisation du parc locatif privé accessibles aux plus modestes, et enfin des solutions à apporter pour les personnes migrantes arrivées récemment en France et subissant bien souvent des conditions d'habitat très insatisfaisantes.

La seconde partie (chapitres 6 à 9) porte davantage sur des personnes « fragilisées » par leurs conditions de vie et la manière de prévenir leur basculement dans le mal-logement plus accentué. Sont concernés les ménages en impayés de loyer menacés d'expulsion, vivant en logement indigne, en situation de précarité énergétique ou dans des quartiers de relégation. Leur situation peut sembler moins dramatique que celle des personnes sans-domicile, mais comporte en réalité d'importants risques pour leur bien-être, leur santé, et de manière générale pour la cohésion sociale, et appelle des solutions le plus en amont possible, avant que leur situation se dégrade davantage.

La troisième partie (chapitres 10 à 12) regroupe des propositions plus larges visant à produire une offre abordable et à réduire le coût du logement pour les ménages modestes et moyens. Nous parlons donc ici des difficultés de logement connues par une partie des classes moyennes, et pas simplement les personnes en difficulté. Il s'agit donc de modérer les loyers du parc privé, de faciliter l'accession sociale à la propriété sécurisée et de permettre la construction de davantage de logements à prix modéré.

La dernière partie (chapitres 13 à 15) est centrée sur les conditions structurelles de la réussite de ces propositions. Elle aborde la question de la gouvernance de la politique du logement et des sources de financement à travers une fiscalité capable de dégager des marges de manœuvre et de participer à la régulation des marchés et du rôle de l'Europe dans la résorption de la crise du logement.

Les propositions de la Fondation Abbé Pierre

CHAPITRE 1. **Logement d'abord !**

CHAPITRE 2. **Attributions de logements sociaux : généraliser la transparence et la justice sociale**

CHAPITRE 3. **Pour un parc social accessible aux ménages à bas revenus**

CHAPITRE 4. **Mobilisation du parc privé à des fins sociales : passer de l'artisanal à l'industriel**

CHAPITRE 5. **Accueillir les personnes migrantes dignement : des logements et des droits**

CHAPITRE 6. **Prévenir mieux pour expulser moins**

CHAPITRE 7. **Face au logement indigne, donner du pouvoir aux habitants**

CHAPITRE 8. **Résorber les passoires thermiques en une génération**

CHAPITRE 9. **Dynamiser les quartiers populaires : améliorer les conditions d'habitat et donner des perspectives aux habitants**

CHAPITRE 10. **Encadrer les loyers : une réforme qui fait ses preuves à renforcer**

CHAPITRE 11. **Sécuriser l'accession à la propriété plutôt que la favoriser outre-mesure**

CHAPITRE 12. **Construire plus, mieux et moins cher**

CHAPITRE 13. **Renforcer le pilotage local des politiques du logement par les intercommunalités**

CHAPITRE 14. **Pour une révolution fiscale de l'immobilier**

CHAPITRE 15. **Financer la sortie de crise du logement : un projet pour l'Europe**

CHAPITRE 1. « Logement d'abord ! »

*« Ce que veulent ceux qui n'ont pas de toit !
Pas l'aumône, pas la pitié, ni la charité.
Ils veulent un bail et une clé. »*

Abbé Pierre, *Servir : Paroles de vie* (2006)

Officiellement, le principe ne semble plus souffrir de contestation. **Depuis le virage amorcé en 2009**, autour de la « refondation du dispositif d'hébergement et d'accès au logement », **tout le monde en France prône désormais la doctrine du « Logement d'abord »**. Il est aujourd'hui avéré que la meilleure solution pour réduire le sans-abrisme est de fournir au plus tôt un vrai logement autonome de droit commun, avec « un bail et une clé », comme le martelait l'Abbé Pierre, aux personnes qui en sont dépourvues, pour pouvoir se poser, se soigner, se projeter vers l'avenir, au lieu de laisser tourner sans fin les personnes dans les circuits complexes de l'hébergement et de l'urgence.

Les premières expérimentations françaises de ce concept, largement reconnu à l'étranger, rencontrent **un succès incontestable quand elles sont mises en œuvre de façon satisfaisante**. Leur réussite appelle un changement de paradigme complet du système de l'action sociale habituelle. Mais la résistance à ce changement pourtant unanimement désiré révèle les limites structurelles du système actuel, qui a bien du mal à dépasser le pilotage à courte vue dicté par l'urgence et la mise à l'abri, et de rompre avec la simple gestion de la précarité.

La réussite du logement d'abord nécessiterait en effet de changer de posture, de **remplacer une logique prescriptive d'assistance, de contrat et de contrôle, où le logement se mérite, par une démarche davantage fondée sur le respect des droits des individus, de leur autonomie et de leur dignité**, où le logement est un droit, de l'inconditionnalité du premier accueil à des procédures d'attribution favorisant les personnes à la rue, en habitat indigne ou en hébergement. Cette démarche globale suppose donc, au-delà de la doctrine du logement d'abord, de revisiter toute la politique du logement des personnes défavorisées. Pour y parvenir, il faut tirer les leçons des différentes expériences censées mettre en œuvre cette doctrine, qu'il s'agisse du programme « Un chez-soi d'abord », des pensions de famille ou du plan de réduction des nuitées hôtelières. Sans réduire le logement d'abord à une simple attribution de logement, mais en s'appuyant aussi sur les dispositifs d'accès au droit et de premier accueil, notamment celui des accueils de jour, premier filet de protection pour les sans-domicile et porte d'entrée vers le logement.

La fuite en avant vers l'urgence, au détriment de l'autonomie des personnes

Le 115 ne répond plus. Plus de la moitié des demandes qui lui parviennent ne donnent pas lieu à un hébergement. Cette embolie suscite un taux de non-recours important, puisque près de la moitié des personnes sans domicile interrogées au sein des accueils de jour du réseau de la Fondation Abbé Pierre, les « Boutiques solidarité », par exemple, n'appellent plus le 115¹. Pour les familles, l'absence de réponse à leurs demandes d'hébergement a progressé de 33 % entre 2015 et 2016, d'après le baromètre de la FNARS. Les défaillances du 115 se retrouvent également dans les difficultés des Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) à orienter les ménages vers des solutions de logement, en particulier dans les secteurs tendus. En 2016, ces services ont répondu positivement aux demandes d'hébergement dans seulement 32 % des cas, un taux qui s'effondre pour les demandes de logement adapté à seulement 2 %²...

Malgré des évolutions, les dispositifs d'accueil et d'hébergement, dans les secteurs les plus tendus, peinent à s'adapter à la massification et la diversification des besoins. Dans un contexte d'engorgement du secteur de l'urgence, la priorité est désormais accordée, quand cela est possible, aux familles avec enfants au détriment des hommes isolés.

La réponse des pouvoirs publics, depuis des années, consiste à **augmenter encore et encore les capacités d'hébergement d'urgence**, avec un effort budgétaire indéniable. Cette augmentation des capacités d'accueil, pour répondre aux situations d'urgence, témoigne de **la faiblesse de politiques du logement qui ne sont plus à la hauteur des besoins**. Bien souvent, l'hébergement se substitue aux logements manquants, dans une forme de fuite en avant où les places d'hébergement ne sont jamais suffisantes pour accueillir tous les demandeurs qui y restent cantonnés pendant des années. Or, pour beaucoup l'hébergement se révèle rapidement être une impasse, peu satisfaisante pour les personnes. D'autant plus que, **parmi les places d'hébergement, ce sont les plus précaires qui ont le plus progressé** entre 2010 et 2015 : + 172 % à l'hôtel, + 71 % en hébergement d'urgence et seulement + 7 % en CHRS³.

Appréciées ou bénéfiques pour certains, les **contraintes de vie en collectivité** imposées dans certaines structures d'hébergement d'urgence agissent auprès de beaucoup d'autres comme un repoussoir. Ceux qui en ont fait l'expérience témoignent bien souvent d'un sentiment de non reconnaissance, voire d'infantilisation, qui les « tire vers le bas » plutôt que de les encourager à reprendre en main le cours

¹ Fondation Abbé Pierre, *Enquête flash au sein des Boutiques solidarité*, 2014.

² *Projet annuel de performances, mission Égalité des territoires et logement, annexe au PLF 2017*.

³ Jean-Marie Morisset, « Rapport pour avis présenté au nom de la commission des affaires sociales du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2017 », n° 143, 24 novembre 2016.

de leur vie. Les solutions précaires destinées à certains publics spécifiques (SDF avec animaux, toxicomanes/alcooliques, sortants de prison, femmes victimes de violences) apparaissent très limitées, l'hébergement étant parfois aussi sélectif que le logement social, en raison de l'inadaptation des structures (règles contraignantes, refus des animaux, manque d'espace disponible pour les familles, etc.). Dès lors, il n'est pas rare que **ces personnes renoncent et préfèrent se tenir à l'écart**, rompant avec l'aide et l'accompagnement qui pourraient leur être proposés.

Ce constat montre **l'échec du modèle du parcours résidentiel** « en escalier », où les personnes sont censées passer de l'hébergement d'urgence à l'hébergement d'insertion, puis le logement accompagné, avant d'arriver au logement autonome, les hébergés devant prouver leur capacité et leur autonomie croissante pour passer à la marche suivante. Ce parcours, qui a longtemps servi de repère fondateur de l'action sociale en France, reste ancré dans les pratiques des acteurs comme dans l'esprit des pouvoirs publics.



M. B., 45 ANS, UN PARCOURS DOULOUREUX ENTRE LA RUE ET L'HÉBERGEMENT

Célibataire et père d'un enfant de 19 ans, M. B., 45 ans, occupe aujourd'hui une résidence sociale dans le nord de la France, aboutissement d'un long parcours de cinq années entre la rue et les centres d'hébergement.

Tout a commencé au moment de son divorce, qui l'amène à retourner chez ses parents à Grande-Synthe puis, en 2000, à partir à Paris chercher du travail, où il réside dans une chambre de bonne avant d'en être expulsé. *« Je me suis retrouvé à la rue en 2008 après une expulsion. J'ai accumulé des dettes. Après c'était la rue, l'hébergement d'urgence. Le CASH de Nanterre, c'est l'horreur, avec les bagarres, l'hygiène, la gale, la tuberculose. J'ai ensuite intégré un CHRS ADOMA, 6 mois. **Je ne parvenais plus à me reconstruire. Le moral n'y était plus.** Et puis je suis devenu bipolaire, asocial (...) Au point de vue de ma santé, c'était pas ça du tout. Je m'alimentais mal, je dormais mal. »*

Durant cette période, M. B. continue pourtant à travailler régulièrement - *« c'était épuisant »* - et entreprend des démarches pour demander un logement. *« Mais ça n'a jamais abouti, la priorité est donnée aux familles. Quand on est seul, on n'est pas prioritaire »*. Même si M. B. reconnaît qu'*« énormément d'associations viennent en aide aux gens à Paris »*, **il finit néanmoins par être découragé par la complexité et l'engorgement des dispositifs** et fatigué du regard ressenti parfois comme stigmatisant de certains travailleurs sociaux : *« Il m'est arrivé de rencontrer des assistants sociaux qui étaient écoeürés par la misère. Mais en un sens, je les comprends. Y a des trucs anormaux. Faut être accroché pour faire du*

social à Paris. » Aussi, il décide, en 2011, de revenir dans sa région natale : « Mais c'était compliqué de retourner chez les parents. Je pensais pouvoir remonter la pente, seul. Alors j'ai fini par atterrir au 115. À l'accueil de nuit. Pendant 2 mois. C'est à l'accueil de jour qu'ils m'ont proposé de prendre une chambre ici. »

L'arrivée en résidence sociale, après cinq années sans-domicile, est alors vécue comme un soulagement et la possibilité d'un nouveau départ : *« quand je suis arrivé, j'étais mal en point... Une des premières choses que le logement m'a apportées, c'est la santé, un état d'esprit qui me permet d'y voir plus clair. »* Après une période d'acclimatation, M. B. peut enfin **se poser et envisager plus sereinement son avenir**. Se soigner d'abord et puis progressivement renouer avec l'entourage : *« C'est mon médecin de famille qui a fini par poser le diagnostic de bipolarité. Et c'est aujourd'hui lui qui me suit. (...) Et puis quand on connaît la galère, on finit par se couper de tout le monde. Là, j'ai pu renouer avec mes parents et puis mes sœurs. Y en a une qui travaille à l'agglomération et qui devrait m'aider à trouver un CDD. »*

L'importation du Housing First

Face à cette impasse des circuits de l'hébergement d'urgence, l'accès direct à un logement stable associé à un accompagnement renforcé et suffisamment souple pour laisser aux personnes la possibilité de se reconstruire à leur rythme et respectueux de leur capacité de choix doit être privilégié. **Le modèle a été initié en 1992 aux États-Unis** par le programme *Pathways to housing*, dont le principe était de proposer un logement pérenne à des personnes sans domicile souffrant de troubles psychiques ou d'addictions, tout en les accompagnant, selon leurs besoins, en matière de santé, d'emploi, d'ouverture aux droits sociaux, etc. La démarche s'est avérée pertinente puisque l'évaluation du programme montre que 85 % à 90 % des personnes se maintiennent dans les lieux et que le coût du projet reste modeste, comparativement à celui des solutions d'hébergement. **Au cours des années 2000, l'expérience américaine essaime en Europe** (Danemark, Finlande, Irlande, Hongrie, Pays-Bas, Autriche, Portugal et Royaume-Uni). En France, la perspective du logement d'abord a guidé **la politique de refonte des dispositifs d'hébergement et d'accès au logement initiée en 2009** par Benoist Apparu, alors secrétaire d'État chargé du Logement, pour faciliter la sortie des dispositifs d'hébergement.

Cette nouvelle doctrine a suscité **un grand nombre d'expérimentations locales**, suivies par l'Agence nationale des solidarités actives⁴. Les actions menées

⁴ ANSA, « Innovation sociale dans le champ de l'hébergement et de l'accès au logement. Évaluation des dispositifs lauréats de l'appel à projets conjoint DIHAL, DGCS et DHUP de l'année 2013 », 2016.

interrogent les mécanismes de l'accès au logement dans le parc privé, mais aussi social. En effet, au-delà de la capacité financière des ménages à payer un loyer, les freins à l'accès au logement des publics les plus exclus concernent aussi les doutes qui subsistent souvent quant à leur « savoir être » dans le logement (entretenir un intérieur, ne pas provoquer de conflits de voisinage, etc.), qui préoccupent les bailleurs responsables de la gestion locative de leurs résidences.



M. L., 32 ANS : « LE PASSAGE DE L'HÉBERGEMENT AU LOGEMENT, C'EST LA SÉRÉNITÉ. UNE BOUFFÉE D'AIR PUR. »

Lorsqu'il était fonctionnaire, M. L., 32 ans, occupait un logement de fonction. Mais à 28 ans, marqué par un événement personnel, il connaît une grave dépression : « **J'ai tout cassé dans ma vie. J'ai tout quitté et tout laissé tomber, mon boulot, etc. Mais je ne pouvais plus en trouver ensuite. Je n'ai pas pu me réinsérer. C'était un souhait de ma part de foutre ma vie en l'air car c'était insoutenable.** » Il découvre alors la vie en hébergement pendant plus de deux ans : « *Au départ, j'ai tenté un peu de dormir dans la rue, mais ce n'était pas possible. J'ai appelé le 115, j'ai eu 2 ou 3 nuits d'hôtel et après des hébergements plus fixes, avant d'intégrer un CHRS.* »

Il se montre aujourd'hui extrêmement critique à l'égard des structures qu'il a fréquentées. « *En hébergement, on se retrouve pas mal avec d'autres hommes, des caractères différents, et parfois c'est très compliqué. Ça peut être assez violent. Je voulais vraiment un logement, je supporte mal le fait de vivre avec d'autres personnes qui n'ont pas forcément les mêmes rythmes. J'occupais une chambre double, avec quelqu'un de bien et puis avec d'autres plus destructeurs. On avait les sanitaires, la cuisine et le salon en commun. C'est assez problématique car certaines personnes ne sont pas capables de se prendre en charge et font vivre l'enfer à d'autres. Par exemple, pour le partage des tâches, dans la réalité il n'y en a pas : sur 15 hommes, il y en a peut-être 3 qui prennent en charge le ménage car ils veulent vivre dans un endroit décent et les autres se laissent vivre sur leur dos. Il y a des violences, des vols.* »

Il regrette également le manque de confiance à son égard qu'il a pu rencontrer, y compris au moment où il lui était proposé un logement dans le cadre de l'expérimentation à laquelle il a été associé : « *Ils se sont permis de me mettre la pression au niveau du budget, de ne pas pouvoir assumer, de ne pas savoir prioriser les choses...* »

M. L. occupe aujourd'hui un studio en Hlm dans le Val-de-Marne auquel il a pu accéder grâce à l'expérimentation « Accompagnement Social Global »

dans le logement menée par l’AFFIL⁵ et soutenue financièrement par la DRIHL⁶. Depuis près de 10 mois qu’il occupe son logement, et après 6 mois d’accompagnement, M. L. veille à gérer au mieux ses dépenses afin de ne pas se mettre en difficulté et recherche un emploi stable.

« Le passage de l’hébergement au logement c’est la sérénité. L’arrivée ici ça a été une bouffée d’air pur. Dans le logement, c’est plus facile de gérer, on peut faire à son rythme. On peut bien faire aussi, jusqu’au bout surtout : tout ce qui est courrier, comptes. C’est reposant de sortir et de savoir qu’on peut revenir le soir et être à l’abri. Pour la réinsertion (pro et perso) je n’y serais jamais arrivé en restant en hébergement. »

Les initiatives de type « logement d’abord », dont l’objectif final est l’appropriation du logement, impliquent un accompagnement du ménage. Celui-ci a pour but de s’adapter aux attentes et aux besoins de la personne accompagnée, et de rassurer le bailleur sur la gestion du budget et du logement. Il se distingue par une plus grande souplesse et une démarche d’« aller vers », qui suppose que les intervenants soient à l’initiative de la relation d’aide, qu’ils aillent à la rencontre des personnes sur leur lieu de vie.

La notion de confiance entre accompagnant et accompagné est placée au centre de la démarche. L’accompagnement privilégie par exemple la mobilisation d’un référent unique, disponible et joignable facilement, qui mène un « accompagnement social global » tenant compte de l’ensemble des problématiques de la personne (santé, emploi, démarches administratives, etc.). La fréquence des rencontres et la durée de l’accompagnement se font au cas par cas. D’autres modalités peuvent éventuellement être envisagées, comme le recours à des tiers « neutres » (travailleurs pairs), susceptibles de proposer une vision plus proche de celle des personnes accompagnées⁷.

L’accompagnement proposé dans la perspective du « logement d’abord » cherche également à impliquer activement les personnes dans leur projet, à le travailler avec elles, condition d’une pleine adhésion. Il intègre parfois la possibilité de « retours en arrière concertés », un droit à l’échec et au recommencement, afin de s’adapter au rythme de chacun. Les projets qui concernent les personnes sans domicile peuvent, par exemple, prévoir la possibilité d’aller-retour vers leur ancien lieu de vie et de sociabilité (rue, squat, etc.).

⁵ Association francilienne pour favoriser l’insertion par le logement.

⁶ Direction régionale et Interdépartementale de l’hébergement et du logement.

⁷ Fondation Abbé Pierre, « L’accès à l’habitat des personnes SDF en situation de grande précarité », *Les Cahiers du logement*, 2013.



Totem : de la rue au logement⁸

Le service Totem, mis en place fin 2012 sur le territoire grenoblois, s'adresse à des personnes isolées ou en couple sans enfants, vivant à la rue et pouvant cumuler plusieurs problématiques (addictions, difficultés relationnelles, troubles psychiques voire psychiatriques). Ces personnes souhaitent accéder directement à un logement sans passer par les dispositifs d'hébergement « classiques ».

Le projet, soutenu par la DIHAL et financé par la DDCS, l'ARS, Grenoble, la Métropole et la Fondation Abbé Pierre, s'appuie pour sa mise en œuvre sur quatre associations. Le **Relais Ozanam** est chargé de l'accompagnement socio-éducatif global, de l'accès aux droits, des actions de médiation et de sensibilisation. **L'Oiseau bleu** s'occupe du volet sanitaire, de l'accès aux droits liés à la santé dont évidemment les soins, de la réinscription du public de Totem vers les dispositifs et les prises en charge de droit commun. **Le Centre de soins Abbé Grégoire** mène une action plus spécifique sur la réduction des risques liés à l'usage des drogues. **Un Toit pour tous** enfin, via son Agence immobilière à vocation sociale (AIVS) « Territoires », est chargé de la captation de logements. À ces quatre associations s'ajoute une Équipe mobile de liaison psychiatrique précarité (EMLPP) qui assure des **temps de permanences sur le « lieu repère » de Totem**.

Deux critères d'entrée ont été définis : **avoir le désir d'intégrer un logement ; disposer de ressources minimales à y consacrer**. Quatre commissions d'admission partenariales se réunissent chaque année. Le délai d'attente entre l'admission et l'entrée dans le dispositif est d'environ un an. Auparavant, les personnes sont rencontrées pour leur expliquer la démarche, et pour mettre à profit le temps d'attente, **et formaliser dès cette étape une demande de logement social**. La contractualisation à l'entrée entre le service Totem et les bénéficiaires ne prévoit pas de durée ni de contenu d'accompagnement préalable. L'idée est en effet **d'adapter le projet au besoin** pour sortir des réponses formatées. Les personnes s'engagent simplement à être en lien avec l'équipe.

38 personnes sont passées par le dispositif depuis 2012 : 28 ont eu une expérience locative, en HLM, logement privé géré par l'AIVS ou non, dont 23 sont toujours locataires ou sous-locataires (soit 85 %) ; 10 n'ont pas eu d'expérience locative, dont 7, entrées récemment dans le dispositif, sont en attente de logement. Enfin, 13 personnes sont sorties du dispositif : 5 sont logées, 5 ont quitté Grenoble, 1 est en CHRS, 1 est incarcérée, et 1 est décédée.

⁸ USH/FNARS/FORS, *fiche d'expérience Isère, Totem : favoriser l'accès direct au logement de personnes en grande difficulté en Isère, avril 2016.*

Une des clés de la réussite réside **dans le partenariat noué entre l'équipe de Totem et le bailleur social qui propose le logement. En cas de problème, Totem assure une médiation rapide.**

L'ANSA note toutefois qu'« au moins 41 % des bénéficiaires ont eu des impayés ponctuels, et 16 % n'ont jamais payé leur loyer. (...) Une minorité d'entre elles ont rencontré des difficultés quotidiennes dans le logement : troubles de voisinage, menaces d'expulsion, situations de danger au sein du logement et incapacité à habiter son logement de façon continue. Cette dernière difficulté peut être pondérée dans la mesure où une bonne appropriation du logement peut nécessiter de l'intégrer progressivement, sans l'habiter de manière continue. »

L'un des principaux défis de Totem consiste désormais **à passer d'une logique expérimentale et confidentielle à une généralisation du dispositif.** Ceci passe par plusieurs réflexions et pistes d'amélioration actuellement en cours : un rattachement de Totem au SIAO, un lien plus systématique avec les dispositifs de droit commun, comme l'AVDL, le développement d'un réseau de bénévoles, un essaimage du dispositif.

De nombreuses initiatives ont donc vu le jour pour proposer des parcours résidentiels alternatifs aux personnes défavorisées et rassurer les bailleurs. Par exemple, dans les Bouches-du-Rhône, l'Association départementale pour le développement des actions de prévention propose sept logements en sous-location à des « jeunes en errance » et, en parallèle, un parcours d'insertion sociale. L'objectif est que les jeunes puissent à terme devenir locataires en titre par un glissement du bail à leur nom, de manière à passer de l'hébergement au logement sans déménager.

La dynamique créée autour du logement d'abord et les premières expériences menées illustrent la pertinence de la démarche, même pour les publics apparemment les plus éloignés du logement. Dans la grande majorité des cas, les personnes conservent leur logement et, à l'aide d'un accompagnement plus ou moins renforcé, font la preuve à ceux qui en doutaient de leur « capacité à habiter ». Le fait d'avoir accédé à un logement leur offre une vraie plus-value en termes de stabilité, de santé, de possibilité de mener une vie familiale et sociale, de travailler ou de chercher un emploi. À la marge, certains accompagnements achoppent du fait de la non-adhésion de la personne, de baux qui ne « glissent pas », d'expulsions, etc., mais cela reste marginal et ne suffit pas à remettre en cause la démarche.

Les actions permettent également un rapprochement avec le droit commun et une diminution du non-recours aux droits. Des partenariats se créent ou se renforcent localement autour de l'accès au logement des plus exclus. Par ailleurs, malgré un accompagnement qui peut paraître coûteux, ces actions sont efficaces et permettent de réelles économies par rapport aux frais d'hébergement ou de nuitées

d'hôtel. Le même constat a été tiré de l'expérimentation américaine, qui a permis non seulement de limiter les frais d'hébergement mais aussi ceux de la prise en charge de soins dans l'urgence (consultations psychiatriques, séjours hospitaliers), voire de placement en détention.



« Capacité à habiter » des personnes malades à la rue : le succès de l'expérience « Un chez-soi d'abord »

La stratégie du « logement d'abord » a conduit à la mise en œuvre d'une expérimentation sur le modèle américain, intitulée « Un chez-soi d'abord », sur quatre territoires entre 2011 et 2015 (Lille, Marseille, Paris, Toulouse), piloté par la DIHAL. Ce programme consiste à proposer à plus de 350 personnes volontaires en situation de grande exclusion (sans domicile depuis plus de 8 ans en moyenne et depuis plus de 4 ans à la rue), souffrant de graves troubles psychiatriques ou d'addiction (à 80 %), une solution de logement autonome en un mois en moyenne, la plupart du temps en sous-location, et un accompagnement intensif et pluridisciplinaire, ponctué de nombreuses visites à domicile.

Les résultats sont très positifs puisque, au bout de quatre ans, 88 % des personnes concernées étaient toujours dans leur logement. Leur stabilité résidentielle leur a permis d'**enclencher le processus de « rétablissement »** : accepter sa maladie ou ses addictions, commencer ou reprendre un programme de soins, une observance des traitements améliorée, des crises moins fréquentes et plus courtes, des durées d'hospitalisation deux fois moins longues, une reprise des liens avec l'entourage ou la famille et, pour 20 % d'entre elles, la reprise d'un emploi ou d'une formation. Le coût tourne autour de 14 000 euros par an, soit près de 40 euros par jour.

La principale leçon d'Un chez-soi d'abord, au-delà du succès global des opérations de relogement, est qu'**il n'y a pas de caractère prédictif au succès ou à l'échec**. Ni le type de maladie, ni le profil social, ni l'entourage familial, pas plus que la durée d'errance à la rue ou l'âge ne peuvent permettre de savoir à l'avance si le relogement sera durable ou non. Par conséquent, il est important de **laisser leur chance aux personnes** d'accéder à un logement, à partir du moment où cela correspond à leur choix. L'accès au logement autonome est un droit individuel, et en aucun cas un devoir, ou une obligation, pour des personnes qui préféreraient un passage par des structures collectives (CHRS, résidence sociale...). Naturellement, le logement d'abord ne doit pas se transformer en injonction systématique.

Le succès de ce programme concerne avant tout la preuve de la « capacité à habiter » des personnes a priori les plus éloignées du logement et

remet donc en question la pertinence du concept. Mais il ne s'agit pas à proprement parler d'une solution de logement autonome pérenne de droit commun. « *Seules 15 % des personnes sont locataires en titre de leur logement. L'accès à des logements financièrement accessibles et offrant une possibilité de glissement du bail ou à des logements dans le parc social reste très insuffisant⁹* ».

Les bons résultats des programmes Housing First

Expérience	Lieu et date	Taux de maintien dans le logement
Pathways to Housing	New York, 2000	88 %
Street to Home	New York, 2003	73 %
Home and Healthy for Good	Boston, 2006	85 %
Denver Coalition	Denver, 2003	96 %
Home and Healthy for Good	Boston, 2006	85 %
At Home/Chez Soi	5 villes au Canada, 2008	87 %
Casa Primeiro	Lisbonne, 2009	80 %
Discus Housing First	Amsterdam, 2006	84 %
HF Copenhagen	Copenhague, 2009	89 %
Housing First England	9 sites en Angleterre, 2014	83 %
Housing First Wien	Vienne, 2012	98 %
Un chez-soi d'abord	4 villes en France	85 %

Source : Action Tank Entreprises & pauvreté, 2016.

Du Housing First au Logement d'abord ?

Au-delà des expérimentations importées de l'étranger pour des publics spécifiques, le « logement d'abord » peut devenir une référence partagée pour répondre aux besoins des publics défavorisés au sens large. À condition d'en faire une priorité capable de dépasser le stade expérimental.

⁹ Évaluation du programme Un chez-soi d'abord 2011 – 2015, DIHAL, avril 2016.

LES PENSIONS DE FAMILLE, DES SOLUTIONS PLÉBISCITÉES QUI PEINENT À SE DÉVELOPPER

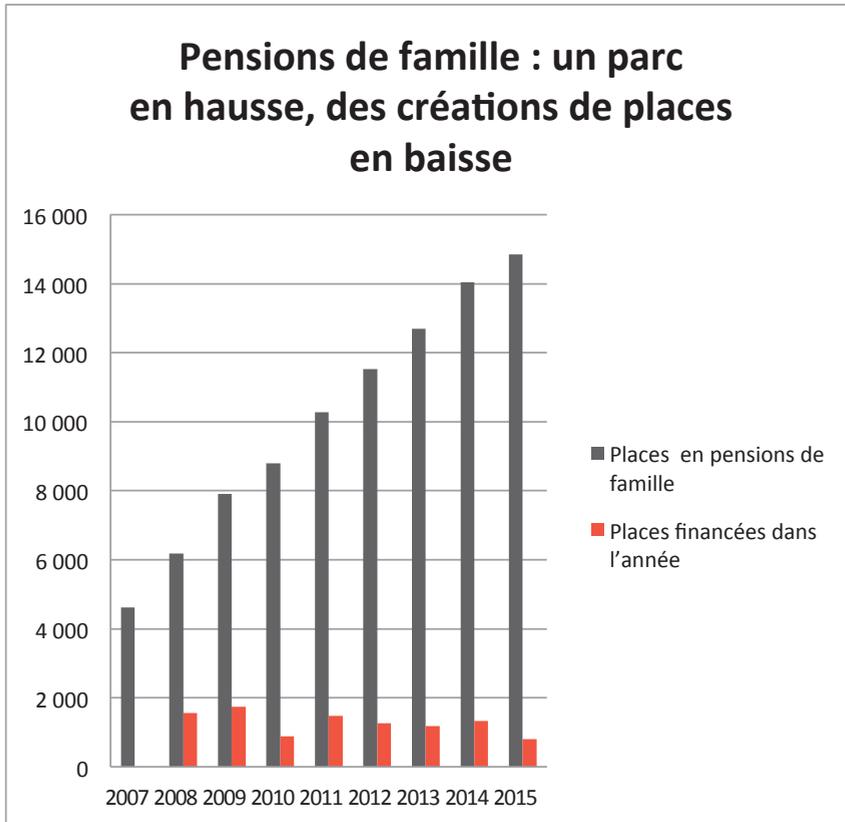
La Fondation Abbé Pierre promeut depuis les années 1990, bien avant l'engouement pour le logement d'abord, la solution des « pensions de famille », **une offre de logements autonomes et pérennes, financée en PLAI et ouvrant droit aux APL, pour des personnes ayant connu des parcours d'errance**, souvent atteintes de graves problèmes de santé. Structures collectives de petite taille, les pensions, qui appartiennent à la famille des résidences sociales et sont parfois appelées « maisons-relais », offrent des logements individuels privatifs sans limitation de durée, pour des prix accessibles aux personnes aux minima sociaux. Elles proposent, pour briser l'isolement, une part de vie commune, notamment pour les repas et diverses activités, avec l'aide d'un ou deux « hôtes » pour accompagner les habitants dans leurs démarches et projets.

Cette offre, unanimement reconnue comme efficace et digne, pour un prix très modéré de 16 euros par jour¹⁰, contre 17 euros à l'hôtel, 24 euros en hébergement d'urgence et 43 euros en CHRS (avec des services différents)¹¹, peine pourtant à poursuivre son développement. **Le nombre de places en pension est en effet passé de 8 000 en 2011 à 15 000 en 2016, mais reste très limité.** Le développement de pensions de famille marque le pas faute de nouveaux objectifs ambitieux et d'engagements financiers de l'État. Leur production a baissé de 1 336 en 2014 à 805 en 2015. Si en 2009 les subventions pour la production d'un logement en pension de famille s'élevaient à 31 500 euros, elles ont chuté à 25 000 euros en 2014, alors même que le coût total d'un logement augmentait de 17 % pendant cette période¹². De plus, en fonctionnement, **la dotation pour les pensions de famille stagne depuis 2008 à hauteur de 16 euros/jour/personne**, un montant notoirement insuffisant. L'ensemble de ces restrictions financières pousse à la hausse les redevances pratiquées, qui sont en conséquence de moins en moins bien couvertes par l'APL.

¹⁰ Soit une dépense publique totale de 90 millions d'euros par an.

¹¹ Jean-Marie Morisset, « Rapport pour avis présenté au nom de la commission des affaires sociales du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2016 », n° 167, 19 novembre 2015.

¹² UNAF0, « Le logement accompagné en chiffres », édition 2016.



Sources : rapport annuel de performances Ville et logement et Lois de finances.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Places en pensions de famille	4 619	6 172	7 909	8 798	10 269	11 527	12 702	14 038	14 843
Places financées dans l'année	-	1 553	1 737	889	1 471	1 258	1 175	1 336	805

Pourtant, les besoins sont encore importants. Les difficultés de sortie de l'hébergement d'insertion montrent qu'un certain nombre de personnes qui y recourent devraient être orientées vers des pensions de famille si le nombre de places le permettait. À Paris, le SIAO ne répond qu'à 7 % des demandes d'intégration en Pension de famille¹³. Il semble que les pouvoirs publics aient parfois du mal à privilégier des solutions stables qui ne permettent pas d'accroître la « mobilité », c'est-à-dire les sorties des dispositifs. Si bien que certains fonds logiquement

¹³ Groupement de coopération sociale et médico-sociale SIAO Insertion 75, « Rapport d'activité et d'observation », mai 2016.

affectés à ces pensions sont localement détournés de leur vocation initiale par certaines DDCCS vers des solutions d'hébergement plus précaires, parfois un simple abri de nuit... Ce glissement est entretenu par **l'assimilation par certains services de l'État des Pensions de famille à des places d'hébergement**.

Cette confusion est peut-être liée à la forme particulière de la Pension de famille, entre logement privatif et structure collective. Cet entre-deux est pourtant fondamental. Le logement d'abord suppose le logement autonome de plein droit, sans condition, mais n'a rien d'une injonction, et **ne signifie pas forcément un logement standardisé, seul en appartement**. Pour certains, en fonction de leurs souhaits, il peut être préférable d'opter pour une colocation, comme le fait l'association Alynea à Lyon avec le projet « rue-habitat » du GIE Est Habitat, car la solitude, après un parcours d'errance, peut entraîner des épisodes de décompensation, d'isolement ou de dépression, pouvant mener à l'échec du relogement. **Des formes alternatives d'habitat peuvent aussi être pertinentes**, comme une péniche, une caravane, un mobil-home, un chalet, ou toute forme d'autoconstruction pour les bricoleurs. Le logement d'abord doit aussi dans cet esprit s'adapter aux aspirations des personnes dites « Gens du voyage », et pouvoir leur proposer, outre des aires d'accueil, des logements sociaux adaptés et des terrains familiaux.

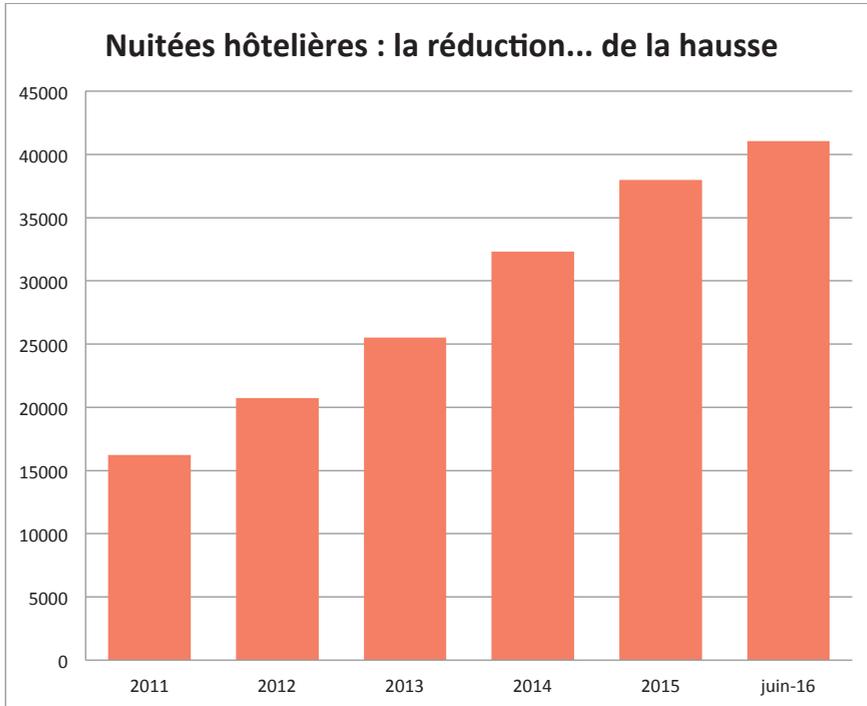
SORTIE DES NUITÉES HÔTELIÈRES : DIFFICILE DE SE PASSER D'UNE SOLUTION DE FACILITÉ

Depuis plusieurs années, les plaidoyers pour le logement d'abord sont étayés par le sort des familles hébergées dans des hôtels. **Malnutrition, impossibilité de cuisiner, éloignement, rupture d'accompagnement, de scolarité ou de soins, surpeuplement... : les carences de ce type d'hébergement**, particulièrement développé en Île-de-France, sont largement documentées¹⁴. Pourtant ces solutions, qui coûtent particulièrement cher, sont **en croissance**. C'est pourquoi se sont multipliées les annonces pour en sortir et proposer à la place de vrais logements, notamment dans le privé, à des coûts moindres pour la collectivité, sur le modèle londonien, qui servit d'exemple à partir de 2006 aux pouvoirs publics français. Ces différentes orientations ont jusqu'à présent échoué à enrayer la hausse du recours aux nuitées hôtelières (+ 132 % entre 2010 et 2014, période au cours de laquelle le nombre de places en hébergement d'urgence s'est accru de 64 % et en CHRS de 3 %). En Île-de-France, 15 % du parc hôtelier est consacré à ce type d'hébergement.

Le dernier plan en date, annoncé par la ministre du Logement Sylvia Pinel en février 2015 à l'occasion de la présentation du 20^e rapport de la Fondation, s'annonçait plus ambitieux. Près de deux ans plus tard, ce « **plan triennal de résorption des nuitées hôtelières** » piloté par la DIHAL se révèle à nouveau **insuffisant**. Tout d'abord, il faut rappeler que l'objectif n'est pas de supprimer les

¹⁴ *Observatoire du Samu social, « Enfants et famille sans logement », octobre 2014.*

nuitées hôtelières, ni même de les faire diminuer, mais simplement d'en ralentir la hausse. Si bien que le chiffre de 41 044 nuitées, atteint en juin 2016, est présenté comme une baisse au regard du « tendanciel », c'est-à-dire du rythme d'accroissement des années précédentes, qui aurait pu occasionner 4 000 nuitées de plus...



Source : DIHAL, Évolution du nombre de nuitées hôtelières.

De plus, le statut des alternatives aux nuitées hôtelières promues dans le cadre de ce plan peut poser question. Sur les 13 000 places nouvelles prévues, 9 000 devaient l'être en intermédiation locative. Or, **l'essentiel des places réellement mobilisées le sont en hébergement d'urgence** (3 263 au 21 septembre 2016), plus qu'en intermédiation locative (2 413) ou en résidences sociales (621). Remplacer les places en hôtels par des places en centres d'hébergement d'urgence est peut-être un léger progrès, mais reste encore très loin du « logement d'abord ». Quant à l'intermédiation locative considérée, elle prend la forme de « Solibail », c'est-à-dire la plupart du temps de solutions de sous-location, de solutions dans des logements mais avec un statut d'hébergé pour l'occupant, contrairement au mandat de gestion, une forme d'intermédiation locative qui offre un vrai bail et un vrai statut de locataire au ménage (voir chapitre 4).

Notons enfin que l'extrême tension en matière d'accès au logement dans la région francilienne n'explique pas à elle seule ces résultats mitigés. Même dans des régions

peu tendues, on voit s'accroître le nombre de nuitées hôtelières, alors qu'il serait sans doute possible d'anticiper ces urgences et de mobiliser de vrais logements. C'est le cas ainsi en Bourgogne-Franche-Comté, qui a vu le nombre de nuitées exploser de 74 % entre 2015 et mi-2016.

Une des raisons, parmi d'autres, des difficultés à réduire les nuitées hôtelières réside dans la situation administrative complexe d'une partie des ménages hébergés (voir chapitre 5). D'après les estimations recueillies par le sénateur Philippe Dallier, par exemple, « 50 % des nuitées d'hôtel à Paris seraient occupées par des foyers comprenant au moins une personne à droits incomplets. Il s'agit notamment des personnes qui sont considérées comme ni régularisables ni expulsables du territoire français (les « ni ni »), compte tenu du fait qu'elles sont, par exemple, parents d'un enfant français¹⁵ ». « Il faudra bien régulariser un jour ceux qui sont là depuis des années », conclut la directrice du Samu Social de Paris, qui regrette que, pour son activité, l'hôtel soit devenu « une drogue dure, facile, rapide et très addictive¹⁶ ».

Dépasser l'expérimentation

La philosophie du logement d'abord continue d'inspirer les politiques relatives au secteur de l'hébergement et du logement des personnes défavorisées, et les documents de références (PDALHPD, etc.) rappellent l'objectif de l'accès à un logement autonome, mais sa mise en œuvre s'incarne aujourd'hui essentiellement dans une mosaïque de projets expérimentaux développés localement. Les actions expérimentales émergent lors d'appels à projet qui permettent de les financer, ou de conventionnements limités dans le temps, ce qui pose la question de leur continuité et de l'égalité de traitement entre les territoires. Le soutien de l'État constitue un levier fort de mise en route de ce type de dispositif, mais les inquiétudes exprimées par les acteurs portent sur la pérennisation et l'essaimage des projets, car beaucoup bénéficient de financements incertains, y compris lorsqu'ils produisent de bons résultats.

Le paradoxe de la mise en œuvre de l'objectif du logement d'abord en France tient à ce qu'il est appliqué pour les personnes les plus loin du logement dans le cadre du programme « Un chez-soi d'abord » mais réinterroge peu la logique de l'hébergement qui accueille pourtant une partie de personnes plus proches du logement. **Pourquoi alors ne pas faire évoluer l'ensemble du champ de l'hébergement d'urgence et d'insertion vers la logique du logement d'abord ?**

¹⁵ Philippe Dallier, *Rapport d'information n° 193 sur les dispositifs d'hébergement d'urgence*, Sénat, décembre 2016.

¹⁶ Isabelle Rey-Lefebvre, « L'hébergement d'urgence pris au piège des nuits d'hôtel », *Le Monde*, 27 décembre 2016.

Devant les bilans positifs des actions menées dans la perspective du logement d'abord, tant pour les personnes mal-logées que pour les bailleurs, les associations et leurs partenaires, il s'agit donc aujourd'hui de sortir de l'expérimentation pour renforcer les dynamiques existantes et les développer, dans une logique d'équité territoriale. **L'articulation de ces actions avec le droit commun**, avec l'accueil en structures de type CHRS et avec des services tels que les SIAO par exemple, est aussi un enjeu important, afin de préciser la place de cette démarche, sa complémentarité et sa plus-value particulière par rapport à l'existant (accompagnement type AVDL, etc.).

Le gouvernement a par exemple annoncé la pérennisation du dispositif « Un chez-soi d'abord » dans les quatre villes d'origine et son extension à seize nouveaux sites, entre 2018 et 2022. Cette annonce est positive mais reste insuffisante et lointaine. Pourquoi seulement 20 sites ? Pour combien de personnes ? Pourquoi ne pas systématiser ce dispositif pour toutes les personnes en ayant besoin sur le territoire ? Pourquoi ne pas proposer directement de vrais logements de droit commun ?

LE LOGEMENT D'ABORD COÛTERA MOINS CHER À LONG TERME, MAIS NÉCESSITE UN FINANCEMENT SUPPLÉMENTAIRE À COURT TERME

Au-delà des différents programmes présentés ci-dessus, souvent d'une ambition quantitative limitée, le vrai indicateur du choix ou non de s'engager dans le logement d'abord peut se lire dans les choix budgétaires. À cet égard, le quinquennat n'a pas vu la traduction financière du logement d'abord. La loi de finances pour 2017 ne fait pas exception : alors que le budget de la mission Logement est stable, le programme 177, consacré essentiellement à l'hébergement, est en hausse de 200 millions d'euros pour atteindre 1,7 milliard d'euros (contre 1,2 milliard inscrit au budget 2012). Les crédits d'État dévolus à l'hébergement d'urgence sont passés de 300 millions d'euros en 2012 à plus de 600 en 2017. Dans le même temps, les crédits budgétaires pour le logement social n'ont jamais été aussi bas et les APL sont rognées, alors qu'il s'agit des deux principaux leviers pour produire des logements financièrement accessibles. Pour résumer, **le gouvernement a doublé le financement de l'hébergement d'urgence au moment où il divisait par deux ses subventions directes au logement social.**

Faute de cap clair, les pouvoirs publics se laissent régulièrement déborder par l'urgence des situations, et finissent pas dépenser systématiquement plus que prévu. La sous-budgétisation du programme 177 a été la marque récurrente de l'insincérité budgétaire, qui s'est traduite à chaque fois par le vote en cours d'année de crédits d'avance et, plus dangereusement, par une utilisation des fonds destinés à l'accès au logement pour financer de la simple mise à l'abri. Ce **pilotage à courte vue** entrave l'activité des acteurs associatifs, amenés à ouvrir puis fermer puis rouvrir des places provoquant des remises à la rue, rompant à chaque fois

les liens établis avec les personnes sans domicile et précarisant leurs équipes¹⁷. La fongibilité des budgets a permis de prélever au sein de celui du logement adapté, par exemple des pensions de famille, pour financer des centres d'hébergement, « à l'encontre des discours qui insistent sur la priorité qui doit être donnée à l'insertion dans le logement¹⁸ ».

Par ailleurs, un accompagnement intensif est clairement apparu, dans le cas du programme Un chez-soi d'abord, comme une condition de la réussite du relogement, en tout cas pour ce qui concerne ces publics les plus en difficulté, car de nombreuses personnes n'en ont pas spécialement besoin. C'est pourquoi **le meilleur financement de l'accompagnement vers et dans le logement sera un moyen crucial** pour la généralisation de ce type d'approche. Or, ces dernières années ont été marquées par les incertitudes sur le financement du Fonds national pour l'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL), dépendant de la liquidation des astreintes Dalo, qui ont fragilisé de nombreuses associations mettant en œuvre ces mesures d'accompagnement indispensables. L'autre grand type d'aide, l'accompagnement social lié au logement (ASLL), financé par les Fonds de la solidarité logement (FSL) est quant à lui affaibli par les coupes diverses opérées par les départements dans les budgets des FSL.



Transformer l'hébergement en logement : une opération bénéfique pour les finances publiques ?

D'après une étude de l'association Action Tank Entreprise et Pauvreté, une généralisation de l'accès au logement autonome des 345 000 personnes actuellement hébergées ou en logement temporaire pourrait se faire à 80 % en logement social et à 20 % dans des structures collectives comme les pensions de famille, en fonction des profils-types de ces personnes. Une fois les places d'hébergement ou de logement accompagné transformées en logements autonomes, il ne manquerait que 73 000 logements et 43 000 places spécifiques (pensions de famille et places pour personnes en situation irrégulière). Cette transformation permettrait, à périmètre constant pour les personnes ainsi logées, des économies en termes de dépenses publiques de l'ordre de 2 000 euros/an/personne, soit 700 millions d'euros par an¹⁹.

¹⁷ Philippe Dallier, *Rapport d'information n° 193 sur les dispositifs d'hébergement d'urgence*, Sénat, décembre 2016.

¹⁸ Jean-Marie Morisset, « Rapport pour avis présenté au nom de la commission des affaires sociales du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2016 », n° 167, 19 novembre 2015.

¹⁹ Action Tank Entreprises & Pauvreté, « Accès direct au logement pour les sans-domicile », novembre 2016.

Comment sortir de cette impasse ? Si le basculement des dépenses d'hébergement collectif vers celles d'hébergement dans le diffus et surtout de logement est un objectif de moyen terme, ces vases communicants ne sont pas réalisables à court terme. Au vu de l'urgence et de la saturation du 115, les pouvoirs publics seront encore longtemps amenés, en particulier dans les zones tendues, à chercher des solutions de simple mise à l'abri. C'est pourquoi **il ne faut pas espérer baisser le budget hébergement à court terme, mais accepter une montée en charge des budgets d'aide au logement en plus des dépenses d'hébergement**. Ce n'est qu'une fois les résultats obtenus sur le front du logement que les budgets de l'hébergement seraient susceptibles de diminuer. Bref, il s'agit là d'un investissement dans le logement qui ne peut pas se financer aujourd'hui en ponctionnant les budgets de fonctionnement du secteur de l'hébergement, sauf à accroître encore davantage la situation du mal-logement.

LE RÔLE CENTRAL DES ACCUEILS DE JOUR

Pour réussir le « logement d'abord », il faut plus que des logements. Les accueils de jour, une ville hospitalière aux personnes en errance, constituent des facteurs fondamentaux pour réussir le passage de la rue au logement. **Les quelque 450 accueils de jour recensés en France**, parmi lesquels le réseau des « Boutiques solidarité » de la Fondation Abbé Pierre qui s'est développé depuis les années 1990, constituent à ce titre le **dernier filet de sécurité pour les plus démunis et la porte d'entrée pour l'accès au logement et aux droits**. Parfois vus comme de simples lieux caritatifs, destinés à fournir café, repas, hygiène ou soins aux personnes sans domicile, ces accueils de jour sont aussi et surtout des lieux de retour vers ses droits (ouverture des droits sociaux comme le RSA ou l'AAH, formulation d'une demande de logement social ou d'asile ou de recours Dalos...). Un grand nombre d'accueils de jour organisent également des maraudes, dans une démarche « d'aller vers » les publics les plus invisibilisés qui finissent par ne plus solliciter l'aide.

Dans un système confronté à une embolie généralisée et malgré un sous-financement chronique, ces accueils inconditionnels permettent aux plus exclus de rencontrer chaque jour des salariés et des bénévoles. Une porte d'entrée irremplaçable dans certains territoires où il faut attendre parfois trois semaines pour rencontrer un assistant social de secteur. Dans des villes de moins en moins hospitalières, où se multiplient arrêtés anti-mendicité et mobilier urbain dissuasif, les accueils de jour représentent des lieux ressources où l'on peut se rendre librement, sans avoir à décliner son identité, prendre rendez-vous, sans engagement ni contrôle.

Toutes ces prestations d'accompagnement et d'accueil visent à aider à **forger une « capacité à formuler une demande »**, afin de lutter contre le non-recours aux droits, très fort chez les personnes sans domicile. Pour se préparer au logement, des outils pédagogiques comme le jeu de société « Kijoulou » d'Emmaüs Solidarité peuvent être proposés ou des conseils entre pairs peuvent être donnés, à la boutique solidarité de Marseille ou au sein du collectif des SDF de Lille, qui met

en contact des sans-domicile avec des personnes sorties de la rue pour s'entraider sans jugement ni misérabilisme. Accueillant également des personnes logées, ces Boutiques solidarité jouent alors également un rôle important de socialisation pour éviter les rechutes et les ruptures suite à un relogement.

Les accueils de jour accompagnent aussi les personnes sans domicile ou très mal logées vers la mobilisation de leurs compétences, par la **reconquête d'une image positive de soi-même**, qui peut contribuer à changer le regard de l'opinion et des pouvoirs publics. C'est dans ce sens que la Fondation Abbé Pierre, avec ses partenaires des réseaux Pensions de famille et Boutiques solidarité, organise régulièrement **des manifestations politiques, culturelles, sportives ou même gastronomiques**. Des pas de côté qui peuvent sembler décalés par rapport aux besoins les plus pressants, comme trouver un toit, mais qui permettent à des personnes épuisées par de véritables parcours du combattant, de respirer, de créer, de jardiner ou de bricoler, de partager des moments d'épanouissement, de sortir pour un instant des contrôles, des critères, des contrats d'objectifs et des refus... À l'occasion du festival culturel « C'est pas du luxe », les personnes accueillies participent, en tant qu'artistes et/ou spectateurs. Aux « Rencontres du sport solidaire » de Toulon, des centaines de personnes accueillies participent pendant trois jours à un tournoi de football, pétanque ou tennis de table chaque année depuis 2002. Au festival de Préfaïlles « Une place à table », des cuisiniers et des artistes préparent avec des personnes accueillies un repas gastronomique avant de le partager avec les habitants de ce petit village de Loire-Atlantique²⁰.

Les accueils de jour permettent aussi de **rendre visibles les personnes sans domicile**, alors que leur exclusion peut conduire à ne plus les prendre en compte. Elles permettent de mieux connaître leurs besoins et les intégrer aux analyses locales des besoins en logement. Mais le chemin à parcourir est encore long alors que, d'après l'enquête Fondation Abbé Pierre-FNARS d'octobre 2016, 52 % des accueils de jour n'ont pas été associés à l'élaboration des diagnostics à 360° et 48,2 % ne l'ont pas été aux PDALHPD.

Renverser la perspective

La mise en œuvre réelle du « logement d'abord » est une nécessité impérieuse pour proposer des solutions dignes et durables aux personnes sans domicile. Elle implique de dépasser l'expérimentation. Depuis bien longtemps déjà, chacun comprend que les personnes sans domicile ont besoin... d'un domicile. Comme le titrait ironiquement *The Guardian* à propos des mystères de la réussite finlandaise à ce sujet : « *helping homeless people starts with giving them homes* » (« aider les sans-domicile commence par leur donner un logement »). Il est temps de passer à

²⁰ Fondation Abbé Pierre, *Sortir du mal-logement, c'est possible. 20 initiatives à démultiplier*, Les éditions de l'atelier, 2016.

la généralisation pour tous les publics potentiellement concernés, et pas seulement certains sans-abri, en s'appuyant sur des études de faisabilité exhaustives sur des territoires précis, montrant les coûts évités pour quels acteurs et les dépenses nécessaires pour quels autres, et la manière de transférer des dépenses publiques des uns aux autres.

Mais cela implique de **revoir d'autres choix politiques sensibles**. Pour réussir le logement d'abord, il faut d'abord des logements, accessibles financièrement aux plus modestes. À cet égard, les coupes régulières dans les aides à la personne et les aides à la pierre ont provoqué un renchérissement des loyers des logements sociaux récents, participant à la coupure entre le monde de l'hébergement et celui du logement (voir chapitre 3). Mais le principal obstacle demeure celui des attributions (voir chapitre 2). Si une plus grande partie des 500 000 attributions de logements sociaux chaque année était destinée aux sans-domicile, dans de bonnes conditions, le fléau serait de nature à reculer substantiellement. Au-delà du parc social, sa production ou son attribution, l'autre enjeu déterminant ayant fait ses preuves à l'étranger réside dans la mobilisation du parc privé à des fins sociales. Celle-ci, à condition d'être incitative pour les bailleurs et centrée sur les personnes en difficulté, peut constituer une solution très rapide, réversible et adaptée à la géographie du mal-logement (voir chapitre 4).

De plus, les solutions d'accès au logement peuvent fonctionner à condition de **ne pas laisser sans la moindre ressource ou accompagnement certains publics pourvus actuellement de droits incomplets**, à l'instar des quelques dizaines de milliers d'étrangers en situation administrative irrégulière au sein du secteur de l'hébergement (voir chapitre 5) ou, dans une moindre mesure, les jeunes de moins de 25 ans n'ayant pas aujourd'hui droit au RSA-socle. Enfin, le logement d'abord implique de tout faire pour éviter les expulsions locatives, et prioriser le maintien avec des solutions négociées ou le cas échéant le relogement (voir chapitre 7). Encore faut-il accepter pour la puissance publique d'y consacrer des moyens à la hauteur de l'enjeu.

Au-delà de ces actions à destination des publics les plus défavorisés, la difficulté à terme est **de tarir autant que possible le flux en amont des personnes venant frapper à la porte de l'accès au logement aidé**, en particulier du logement social. Sans quoi, comme au cours des dernières années, les différents dispositifs, quelle que soit leur pertinence, seront engorgés. Le tarissement du processus d'exclusion suppose des politiques structurelles pour faire reculer le chômage et la pauvreté, d'améliorer la prise en charge de publics marginalisés, que l'on pense aux sortants de prison, aux personnes souffrant de troubles psychiatriques ou de jeunes majeurs sortant des dispositifs de l'aide sociale à l'enfance (ASE). Sur le plan du logement, il s'agit de permettre de produire davantage de logements sociaux ou accessibles dans le privé, à la location ou à l'accession, dans les zones où les besoins sont pressants, de réguler les loyers du parc privé, de responsabiliser les collectivités locales, de mobiliser des fonds publics conséquents...

Non seulement le bon sens économique dicte de le faire, car ces dépenses de logement permettraient à terme des économies sur les dépenses d'hébergement ou de santé. Mais surtout parce que la France, en comptant près de 150 000 sans-domicile et 3 000 morts de la rue chaque année, joue ici une bonne part de sa cohésion nationale et de ses valeurs les plus fondamentales.



Épisodes sans-logement : on peut s'en sortir

Contrairement à ce que l'on pourrait croire, le fait d'avoir connu un épisode de privation de logement personnel est assez répandu parmi la population. Si 900 000 personnes en sont aujourd'hui privées, plus de 5 millions ont connu cette situation à un moment de leur vie avant de retrouver un logement, d'après l'enquête nationale logement 2013. L'examen de la situation actuelle de ces 5 millions de personnes ayant subi une telle épreuve montre que celle-ci n'a rien d'une fatalité ni d'un marqueur à vie, au regard de la résilience des personnes²¹.

Les ex-sans-domicile se retrouvent parmi tous les déciles de revenus actuels (36 % ont des revenus supérieurs à la médiane). Bon nombre d'entre eux travaillent, souvent en CDI. Un quart d'entre eux ont pu accéder à la propriété. Seuls 7 % sont aujourd'hui en impayés de loyer. La plupart, quand ils peuvent accéder à un logement, ne « retombent » pas, pour les deux tiers d'entre eux. L'examen plus qualitatif de leurs trajectoires montre que cet accès au logement est possible grâce à un accompagnement social professionnel et à une offre de logement social abordable, ce qui montre l'intérêt des solutions publiques pour accéder à un logement de droit commun, et les limites de la solidarité privée au-delà d'une assistance temporaire.

Une étude récente confirme la réussite très majoritaire des relogements en Hlm des personnes hébergées. Sur 652 ménages passés de structures d'hébergement au parc social, 94 % sont toujours en logement un à deux ans plus tard, sans impayés ni troubles de jouissance supérieurs à la moyenne²².

²¹ Marie Lanzaro, *Profils, parcours et conditions de vie à l'issue d'épisode(s) hors du logement ordinaire. Post-enquête qualitative à l'enquête nationale logement, INSEE 2013, avril 2016.*

²² Marie-Pierre Marchand, *Étude sur le devenir de personnes issues de structures d'hébergement et ayant accédé à un logement locatif social, janvier 2016.*

CHAPITRE 2. Attributions de logements sociaux : généraliser la transparence et la justice sociale

« La construction, l'aménagement, l'attribution et la gestion des logements locatifs sociaux visent à améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées. »

Article L-411 du code de la construction et de l'habitation

Pour évaluer la politique du gouvernement en matière de logement social, le débat se focalise généralement sur le nombre de logements sociaux financés chaque année. Certes, produire des logements sociaux supplémentaires est indispensable, mais **la principale marge de manœuvre à court terme reste les attributions de logements sociaux, nouveaux ou anciens**. Si près de 100 000 nouveaux Hlm ont été mis en location en 2015, ce sont environ **500 000 logements sociaux qui ont été attribués cette année-là** : près de cinq fois plus. Les attributions Hlm constituent aujourd'hui la marge de manœuvre la plus simple pour mettre en œuvre la philosophie du « logement d'abord » (voir chapitre 1) et **résoudre les situations de mal-logement les plus graves**. Quelques chiffres pour convaincre : l'INSEE évalue à 143 000 le nombre de personnes sans domicile en 2012, qui vivent à la rue, en centre d'hébergement ou à l'hôtel. Théoriquement, avec 500 000 attributions par an, on pourrait donc reloger chaque année l'équivalent de trois fois le nombre de sans-domicile en France. Le Dallo, lui aussi, est une goutte d'eau dans l'océan des attributions : 100 000 ménages Dallo ont été relogés entre 2008 et 2015, sur un total de près de 4 millions d'attributions Hlm au cours de la période. La réalité est évidemment plus complexe, car les Hlm qui se libèrent ne sont pas forcément tous là où vivent les sans-domicile ou les ménages prioritaires Dallo. Mais ces chiffres donnent un ordre de grandeur et relativisent le prétendument caractère insoluble, par exemple, de la « question SDF » et du respect de la loi Dallo.

Mieux utiliser ce gisement de logements est donc une impérieuse nécessité, au regard des risques mortels subis par les personnes sans domicile et aux conséquences sociales et sanitaires avérées pour les personnes vivant en logement indigne ou surpeuplé. À condition que les attributions soient transparentes et équitables, permettant aux ménages défavorisés ou prioritaires, en particulier les ménages prioritaires Dallo, d'obtenir satisfaction.

Des procédures d'attribution peu transparentes

Or, malgré de nombreuses réformes au cours des dernières années, c'est encore loin d'être le cas. Relative opacité, multiplicité des réservataires et des filières d'attribution, préférence communale, discriminations, refus de ménages au prétexte de mixité sociale ou de reste-à-vivre insuffisants sans critères précis, publics prioritaires qui passent après les autres, ménages reconnus au titre du Dalo en attente depuis des années, ménages à bas revenus défavorisés ou orientés vers les quartiers dégradés... la liste des griefs dont le système d'attribution Hlm fait régulièrement l'objet est longue.

La problématique est documentée de longue date. Un groupe de travail très large sur le sujet a par exemple conclu en 2013 que « *l'accord est général pour souligner l'opacité du système, non seulement pour le demandeur mais aussi pour l'ensemble des parties prenantes, et pour affirmer, dans ces conditions, la nécessaire réforme de l'attribution des logements sociaux*¹ ».



Mme M., prioritaire Dalo et en attente de Hlm depuis 2008 : « J'ai écrit presque mille courriers... »

Mme M. et son mari habitent depuis 2004 à Paris dans un deux-pièces vétuste et très mal isolé de 40 m² du parc privé pour 900 euros/mois. Le couple vit avec ses 4 filles âgées de 3 à 10 ans et attend un 5e enfant. Depuis 2012, ils travaillent dans le même commerce, pour un revenu de 2 500 euros. Malgré une première demande de logement social en 2008, Mme M. ne recevait aucune proposition. En 2012, une association l'a aidée à formuler un recours Dalo, qui a été refusé, le couple n'ayant à l'époque que 2 enfants, ce qui ne lui permettait pas d'invoquer le critère de suroccupation. Leur second recours a été accepté en 2014 : « *On m'a dit que je serais relogée dans les 6 mois.* »

Un premier logement a été proposé à la famille en 2015, mais le loyer (1 700 euros) était trop élevé et le couple a dû le refuser. À l'origine de cette proposition inadaptée : une prime de naissance exceptionnelle accordée par la CAF, considérée par erreur comme une ressource mensuelle. Peu après, une seconde proposition leur est faite par la mairie du 20^e arrondissement, pour 1 000 euros/mois, mais leur dossier est retoqué car Mme M., alors en vacances dans son pays d'origine, n'a pas joint l'acte de naissance de sa dernière fille, alors que son dossier contient par ailleurs un extrait CAF mentionnant ses 4 enfants et la copie du livret de famille. La préfecture consi-

¹ Noémie Houard et Hélène Sainte Marie, Concertation sur les attributions de logements sociaux, Rapport des groupes de travail remis à Cécile Duflot, *La Documentation française*, 2013.

dère cet épisode comme un refus de la part du ménage. « Je n'ai jamais rien refusé, je le voulais cet appartement ! »

Aucune autre proposition de logement n'a été faite depuis. Mme M. multiplie les démarches et les courriers aux élus, à la préfecture, pour faire valoir l'urgence de sa situation : « *J'ai écrit presque mille courriers à la mairie, au Dalo, à la préfecture, au député... Je ne fais chaque jour que ça, entre les enfants, le travail, et la maladie de la petite.* »

Sa vie est désormais totalement focalisée vers cet objectif : « *Je n'ose plus aller en Égypte, alors que ma mère qui y vit est malade... du coup, mes enfants passent leurs vacances d'été durant deux mois dans 40 m²...* » Son vœu le plus cher est d'obtenir un logement avant l'arrivée de son dernier-né et l'entrée au collège de sa fille aînée, qui fait actuellement ses devoirs dans le couloir. « *C'est difficile pour moi, pour les enfants qui me demandent tout le temps quand est-ce qu'on va déménager. Je ne demande qu'un logement, c'est tout, pas d'aide, rien. Juste un appartement dont je paierais le loyer comme tout le monde.* »

Les analyses de terrain montrent **le rôle prépondérant de facteurs qui échappent aux règles formelles**. La sélection la plus importante se joue en amont des commissions d'attribution, quand les agents des organismes chargés d'instruire les dossiers opèrent un tri, respectant des règles si générales et floues qu'elles laissent de larges marges de manœuvre². Si certaines opérations de tri peuvent sembler parfaitement légitimes, comme l'évaluation de l'urgence des situations des demandeurs, cette libre interprétation laisse aussi la place à **une appréciation très personnelle de la légitimité des demandes**, avec tous les risques de la subjectivité (incompréhensions, bonne ou mauvaise entente avec le demandeur, représentations et préjugés...). Elle rend aussi possibles des pratiques contestables, voire illégales, plus ou moins conscientes, de discrimination, favoritisme ou clientélisme. Les nombreux exemples locaux, donnant lieu ou non à des procédures judiciaires, s'ils ne permettent pas de faire des généralités abusives, attestent de la fréquence de pratiques condamnables. Leur existence avérée, conjuguée à une grande opacité pour les demandeurs, laisse la porte ouverte à toutes les suspensions et sape la légitimité du système, où chaque refus peut être perçu comme injuste, à tort ou à raison.

² Marine Bourgeois, « Catégorisations et discriminations au guichet du logement social. Une comparaison de deux configurations territoriales », in *L'État des droits. Politique des droits et pratiques des institutions*, Presses de Sciences Po, Paris, 2015. Lab'Urba – Université Paris Est, « Analyse des facteurs et des pratiques de discriminations dans le traitement des demandes de logements sociaux à La Camy, Nevers, Paris, Plaine Commune et Rennes Métropole », *Rapport pour le Défenseur des droits et le PUCA*, juin 2015.

L'opacité et la complexité du système occasionnent aussi **des dysfonctionnements, volontaires ou non**, imbroglios administratifs qui privent parfois des demandeurs de leurs droits sans raison ni explication, à l'instar de Mme M. (voir encadré) dont les ressources ont été mal évaluées puis dont la demande a été écartée pour une simple pièce manquante. Les exemples sont aussi nombreux de dossiers recalés ou oubliés pour des raisons peu légitimes : enregistrement de la demande au mauvais endroit, pièce manquante non notifiée, délai de réponse du demandeur valant refus, délais de renouvellement de titre de séjour qui donnent lieu à des périodes d'irrégularité et font perdre leur ancienneté aux demandeurs...

Au final, derrière le maquis des procédures, le système tend à défavoriser ceux qui devraient être les mieux traités. La conclusion de l'analyse statistique menée par le Lab'Urba pour le Défenseur des droits et le PUCA est claire : « Les ménages aux revenus mensuels inférieurs à 1 500 euros sont en effet plus présents au sein des demandeurs qu'au sein des attributaires. Et inversement, les ménages à revenus élevés sont plus représentés parmi les attributaires que parmi les demandeurs. Le processus d'attribution, le contexte de l'offre... seraient finalement plus favorables aux candidats les plus aisés/les moins modestes³. » Dans les départements sous tension, les revenus des nouveaux locataires Hlm sont supérieurs à ceux de leurs concurrents toujours en attente. Cet écart est ainsi de 19 % en Seine-Saint-Denis, 26 % à Paris et 34 % dans les Yvelines. On retrouve cette difficulté d'accès au logement social des plus modestes dans les chiffres du ministère du Logement, qui montrent que le quart des demandeurs les plus pauvres ne bénéficient que de 19 % des attributions hors-QPV (quartiers prioritaires de la politique de la ville), et 29 % en QPV (ce qui ne compense pas l'injustice qui leur est faite hors-QPV, où est localisée la grande majorité des Hlm, et renforce la concentration des ménages modestes dans les quartiers pauvres). Dans les zones tendues, la disproportion est encore plus flagrante : les demandeurs du premier quartile en Île-de-France n'obtiennent que 11 % des attributions hors QPV, et seulement 14 % en PACA⁴.

Quand les pauvres et les « prioritaires » passent après...

Face à cela, les pouvoirs publics essaient régulièrement de rétablir davantage de justice. « Les critères de priorité (...) sont pris en compte dans les procédures de désignation des candidats et d'attribution des logements sociaux », souligne ainsi l'article 70 de la récente loi Égalité et Citoyenneté. Il est tout de même étonnant que le législateur ait eu à rappeler ce principe élémentaire : les critères de priorité d'attribution de logements sociaux, rappelés régulièrement dans le

³ Lab'Urba – Université Paris Est, « Analyse des facteurs et des pratiques de discriminations dans le traitement des demandes de logements sociaux à La Camy, Nevers, Paris, Plaine Commune et Rennes Métropole », Rapport pour le Défenseur des droits et le PUCA, juin 2015.

⁴ Etude d'impact du projet de loi Égalité et Citoyenneté.

code de la construction et de l'habitation depuis près de trente ans, doivent être pris en compte dans les procédures d'attribution de logements sociaux. Si cette précision peut sembler tautologique, son rappel dans la loi en 2016 s'explique par **la grande réticence de nombreux acteurs locaux à appliquer ces critères légaux**. Preuve que la simple mise en œuvre de la loi n'est toujours pas admise par tous. Dans les faits, **les critères de priorité sont régulièrement contournés au nom de plusieurs motifs difficiles à définir**, parmi lesquels les problèmes de solvabilité des demandeurs, la mixité sociale ou la préférence communale⁵.

Le premier motif invoqué est la capacité des demandeurs Hlm de s'acquitter de leur loyer. Cette condition semble assez logique pour éviter de provoquer des situations d'impayés et des procédures d'expulsion. Mais elle conduit inexorablement, en raison de la précarisation des demandeurs et de loyers du parc social de plus en plus élevés dans l'offre la plus récente (voir chapitre 3), à éconduire davantage les ménages à bas revenus du parc social, alors que peu de solutions abordables et correctes existent pour eux dans le parc privé. De plus, l'évaluation de la capacité à payer, qui se mesure par le taux d'effort et le reste-à-vivre, n'est pas toujours formalisée ni la même pour tous les organismes, et n'est pas justifiée lors des notifications de refus adressées au demandeur. Dès lors, elle peut servir de prétexte commode pour refuser des candidats à bas revenus qui pourraient pourtant accéder à des logements à loyers modérés. Il est à saluer les réformes en vigueur (par exemple dans l'Isère) ou en cours (par exemple en Île-de-France⁶) visant à créer un référentiel commun à ce sujet.

Ensuite, **nombre de ménages modestes sont évincés au prétexte de la mixité sociale**. De nombreux bailleurs ou élus locaux refusent des ménages à bas revenus ou prioritaires dans leur parc pour éviter une concentration de pauvreté, ou de « ménages à problèmes » dans le même immeuble, ensemble, quartier ou ville. Cet objectif n'est pas illégitime en soi, mais, sans critère précis ni proposition alternative dans d'autres quartiers, il sert parfois de paravent à des pratiques discriminatoires. Dans la pratique, cette mixité sociale se transforme parfois en mixité « ethnique » et permet de refuser – de manière illégale – des demandeurs aux patronymes à consonance étrangère, parfois supposément dans leur propre intérêt. Comme le dit le consultant Julien Vitteau : « Les mal-logés souffrent autant du mal qu'on leur fait que du bien qu'on leur veut. »

La priorité donnée aux demandeurs de la commune est un autre usage bien établi, intériorisé par de nombreux acteurs au-delà même du simple contingent communal, souvent sous pression des élus communaux qui cherchent à privilégier leurs administrés, et parfois formalisé noir sur blanc

⁵ Lab'Urba – Université Paris Est, *op. cit.*

⁶ AORIF, « Réformer la demande et les attributions en Île-de-France », juin 2016.

dans les documents officiels. Cette préférence communale constitue pourtant un obstacle majeur à une ouverture des quartiers aisés aux ménages les plus pauvres, concentrés dans les communes de relégation, et un frein à une meilleure répartition territoriale des ménages à bas revenus⁷. Le projet de loi Égalité et Citoyenneté prétendait mettre un terme à cette pratique éminemment discriminatoire. Mais sa formulation ambiguë (« *L'absence de lien avec la commune d'implantation du logement ne peut constituer à soi seul le motif de la non-attribution d'un logement* ») lui enlève toute effectivité. La non-appartenance à la commune ne peut en effet presque jamais être isolée parmi les multiples raisons possibles qui peuvent être invoquées pour refuser un demandeur.



Dalo : une avancée utile mais encore très insuffisante

Face à ces dysfonctionnements, le droit au logement opposable (Dalo) avait été pensé en 2007 comme un moyen pour l'État de se forcer lui-même à loger les ménages déclarés prioritaires, qui peuvent réclamer justice au cours d'une procédure amiable puis contentieuse. Dix ans après l'adoption de cette loi, le bilan, loin d'être totalement satisfaisant, est toutefois instructif sur l'intérêt d'une telle démarche contraignante.

Près de 59 000 ménages Dalo attendent toujours le logement promis par la loi. L'observation précise des causes de cette défaillance, sur le terrain, montre que les obstacles à leur relogement perdurent bien souvent : non recours au droit, refus ou incapacité d'accompagnement des ménages dans la procédure, sévérité accrue des Commissions de médiation (COMED), identification et mobilisation défaillantes du contingent préfectoral et d'Action Logement, freins des commissions d'attribution, propositions de logement inadaptées et radiations abusives en cas de refus ou de non-réponse, friilosité des élus locaux, voire stigmatisation « des Dalo »⁸...

Mais le processus enclenché par cette loi prête davantage à l'optimisme. Tout d'abord, 103 000 ménages prioritaires Dalo ont obtenu un logement au cours de cette période. La procédure Dalo a permis de faire apparaître un chiffre, décliné par département, de ménages demandeurs Dalo bien identifiés « en attente de relogement », régulièrement rappelé aux autorités, médiatisé, porté par les associations et des instances dédiées comme le Comité de suivi Dalo, et même rappelé par la Cour européenne des droits

⁷ Fabien Desage, « “ Un peuplement de qualité “. Mise en œuvre de la loi SRU dans le périurbain résidentiel aisé et discrimination discrète », *Gouvernement et action publique 2016/3 (N° 3)*, p. 83-112.

⁸ Marie-Arlette Carlotti, présidente du HCLPD et du Comité de suivi de la loi Dalo, « Rapport sur l'effectivité du droit au logement opposable », *mission d'évaluation dans 14 départements, 2016*, p. 49.

de l'Homme, qui a condamné la France en mai 2015 en raison de l'ineffectivité de ce droit.

Outre cette visibilité accrue de ménages jusqu'alors laissés dans l'ombre, le bilan en termes de relogement concret n'est pas si décevant. En-dehors des départements les plus tendus, être reconnu « prioritaire Dalo » permet à des dossiers qui, pour diverses raisons, avaient été laissés de côté depuis longtemps, de revenir au-dessus de la pile des attributions Hlm. « Toutes choses égales par ailleurs, en moyenne et sur l'ensemble des demandes, la probabilité d'accéder au logement social augmente significativement lorsque la demande émane d'un ménage reconnu Dalo. Il s'agit de la variable ayant l'impact positif le plus fort sur la probabilité de relogement », conclut même un rapport Credoc-FORS⁹.

Surtout, ce nouveau droit pousse l'État à imaginer progressivement des réponses pour limiter les condamnations en justice à répétition, à « reconquérir » le contingent préfectoral, avant que la loi contraigne Action Logement à y consacrer un quart de ses attributions, puis que ce quota soit désormais appliqué également aux collectivités sur leur contingent.

Des avancées prometteuses qui peinent à faire système

Depuis plusieurs années, de nombreuses bonnes pratiques locales ont pourtant montré la voie pour réformer le système des attributions et y instaurer davantage de transparence et de justice sociale. Diverses dispositions législatives s'en sont inspirées, avec un certain volontarisme, pour imposer un minimum de remise en ordre de ces processus, sans parvenir toutefois à changer un système de plus en plus complexe.

Le législateur a ces dernières années instauré un numéro unique de la demande de logement social, des guichets uniques d'enregistrement de la demande en ligne, un dossier unique de la demande accessible en ligne, des instances de définition des orientations de la politique d'attribution au niveau intercommunal, un plan partenarial de gestion de la demande pour mieux accueillir et informer les demandeurs. Autant de dispositions salutaires destinées à assurer un minimum de **cohésion, de transparence et d'égalité de traitement sur un territoire, à l'échelle intercommunale, et à simplifier les démarches des demandeurs**. Elles font écho à de nombreuses initiatives locales qui tendent par exemple à mutualiser les contingents pour gérer en commun les demandes les plus complexes, comme à

⁹ CREDOC et FORS-RS, « La mise en œuvre du droit au logement opposable à l'épreuve des représentations et des préjugés », rapport pour le ministère du Logement et le Comité de suivi de la loi Dalo, mai 2015.

Rennes ou Grenoble, et à replacer le demandeur au centre des procédures, comme dans le cas de la « location choisie » (« location voulue » depuis la loi Égalité et Citoyenneté).



La « location choisie » : redonner du choix aux demandeurs

Inspirée des Pays-Bas et du Royaume-Uni (Choice Based Lettings), la « location choisie » (ou « active ») consiste à **publier sur Internet des offres de Hlm libres**, et à laisser les demandeurs Hlm candidater sur celui qui les intéresse. Cette pratique, encouragée par la loi ALUR, est sans doute appelée à se développer car elle correspond à l'intérêt des bailleurs (réduction des refus, de la vacance et des coûts de mise en location) et aux attentes des demandeurs qui souhaitent s'impliquer davantage dans la recherche de leur logement. Cette expérimentation, déjà à l'œuvre par exemple dans l'Isère ou à Paris sur une partie du parc, qui permet de **repositionner activement le demandeur dans une procédure habituellement très administrée**, est à promouvoir, en prenant garde de ne pas exclure les demandeurs qui ont peu accès à internet et de ne pas réduire l'offre de logements destinés aux plus fragiles.

Toutefois, dès lors qu'il s'agit pour le législateur d'imposer aux acteurs locaux le fléchage prioritaire des Hlm vers les ménages à bas revenus ou les ménages prioritaires, les résistances, de toutes parts, sont fortes. L'opposition assez large, sur divers bancs du Parlement, aux objectifs chiffrés de la loi Égalité et Citoyenneté (25 % des attributions hors QPV pour les 25 % de demandeurs les plus modestes, et 25 % des attributions des contingents des collectivités et d'Action logement pour les prioritaires), est symptomatique d'un refus assez général d'accueillir spontanément davantage ces ménages, et plaide pour des mesures fortes.

Sans règles claires, en effet, le contournement des prioritaires peut se poursuivre sans difficulté ni sanction pour plusieurs raisons : le maintien du pouvoir de facto des maires dans cette question politiquement sensible des attributions et la complexité des procédures.

Les différentes réformes récentes ont conféré un rôle croissant aux intercommunalités dans l'organisation de l'accueil et de l'information des demandeurs de logement social et la définition des priorités d'attribution, au sein des Conférences intercommunales du logement, déclinées dans les accords collectifs intercommunaux avec chaque bailleur. Mais le mouvement d'intercommunalisation des attributions est loin d'être achevé, et l'entre-deux génère parfois de l'ambiguïté. Même quand les élus communaux acceptent de respecter la loi SRU ou de laisser les intercommunalités piloter les politiques urbaines, il est rare pour l'instant qu'ils abandonnent réellement leur pouvoir d'attribution, que cela passe par l'utilisation

du contingent communal ou par l'influence des maires sur l'ensemble des acteurs du monde Hlm de leur commune. Pour aller au bout de cette évolution indispensable vers des attributions intercommunales, à même d'ouvrir davantage les portes de toutes les communes aux demandeurs défavorisés, il reste à **interdire clairement toute référence à la préférence communale**¹⁰, à transférer à l'échelon intercommunal la garantie publique aux opérations Hlm et le contingent d'attribution correspondant et à renforcer le poids des élus intercommunaux dans les commissions d'attribution. Mais ce transfert de compétences ne sera réellement possible que dans le cadre d'une affirmation claire des compétences des EPCI en matière de logement et d'urbanisme (voir chapitre 13). Cette tendance est en cours mais nécessite d'être confirmée, suivie et accompagnée par l'État pour ne pas s'arrêter en chemin.

Autre source de difficulté : les intentions des dernières réformes sont louables, **mais l'accumulation des dispositifs et des filières tend parfois à complexifier le processus**. Difficile désormais pour le profane de savoir clairement qui fait quoi, entre la Conférence intercommunale du logement (CIL), le Plan partenarial de gestion de la demande et d'information du demandeur (PPGDID), la Convention intercommunale d'équilibre territorial (CIET), les Accords collectifs intercommunaux (ACI) ou départementaux (ACD), les Commissions d'attribution (CAL) et pré-commissions (pré-CAL), les Commissions de médiation Dalo (COMED), les Conventions d'utilité sociale (CUS), les contingents préfectoral, communal et d'Action Logement, sans oublier le Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD). En théorie, les intercommunalités coprésident les CIL chargées de définir la politique d'attribution générale et élaborent le PPGDID ; les relations des bailleurs avec l'État, le département et l'intercommunalité sont codifiées respectivement dans les CUS, ACD et ACI ; les ACI et ACD, le PDALPD et les COMED établissent des priorités au niveau intercommunal et départemental que chaque réservataire et bailleur s'engage à appliquer. Mais en pratique, il est à craindre que cette profusion de lieux de décision, souvent pilotés par plusieurs acteurs sans hiérarchie claire, donne à chacun des marges de manœuvre pour gérer ces multiples injonctions à son gré. Cette architecture étant relativement récente, notamment avec les lois ALUR (2014) et Égalité et Citoyenneté (2016), il faut laisser les acteurs locaux l'assimiler et espérer une mise en œuvre rapide que le citoyen comme le demandeur Hlm puissent comprendre.

Face à cette relative complexité, le fléchage des logements vers les ménages prioritaires implique de mieux les recenser, alors que la multiplicité actuelle des filières et de critères plus ou moins précis finit par diluer ce qualificatif dans la masse des demandeurs. Il est en particulier indispensable

¹⁰ D'autant que des éléments objectifs du « lien avec la commune » sont déjà pris en compte pour l'attribution des logements sociaux par l'article L. 441-1 qui prévoit qu'il est tenu compte de l'éloignement des lieux de travail et de la proximité des équipements répondant aux besoins des demandeurs.

qu'un fichier commun recense tous les ménages prioritaires, pour que les différents attributaires puissent y orienter les candidats à la location. Sans une liste précise, chacun peut échapper à ses obligations. Cet outil est en voie de construction sous l'égide des préfetures. Intitulé « Syplo » (Système Priorité Logement), il compile les ménages prioritaires au titre des accords collectifs, du PDALHPD (ou « en situation d'urgence au regard du logement [insalubrité] ou du relogement [violences aux personnes] ») et du Dalo. En Île-de-France, 6 % des demandeurs en faisaient partie en 2014¹¹, un pourcentage relativement modeste, qui laisse penser qu'un meilleur fléchage des attributions en leur faveur pourrait répondre à l'urgence de leur situation.

Arrivé aux limites de la sophistication, le système mérite une clarification capable de conjuguer respect effectif des critères légaux nationaux de priorité, information des demandeurs, transparence du processus et liberté dans la mise en œuvre locale. Cette réforme peut s'appuyer sur un outil qui a fait ses preuves là où il a été expérimenté : la cotation de la demande.

Généraliser la cotation pour surmonter les blocages

La cotation, ou scoring en anglais, est une méthode d'attribution de Hlm basée sur **une évaluation objective des demandes en fonction de critères** (condition de logement, composition familiale, revenus, taux d'effort, attaches au territoire, délai d'attente...) donnant droit à un certain nombre de points permettant de hiérarchiser les demandes. La plupart des grilles de cotation accordent le plus grand nombre de points aux situations d'urgence sociale les plus prégnantes, comme le sans-abrisme. **Pour que les ménages les plus en difficulté bénéficient réellement des logements sociaux disponibles**, la cotation est donc un enjeu fondamental¹².

L'idée n'est pas spécialement neuve. Elle a même été prévue par la loi en France **deux mois après l'appel de l'Abbé Pierre**. Le décret du 27 mars 1954¹³, premier texte consacré à l'attribution des logements Hlm, pour les villes de plus de

¹¹ *Lab'Urba – Université Paris Est*, « Analyse des facteurs et des pratiques de discriminations dans le traitement des demandes de logements sociaux à La Camy, Nevers, Paris, Plaine Commune et Rennes Métropole », *Rapport pour le Défenseur des droits et le PUCA*, juin 2015.

¹² *ALPIL, Fondation Armée du Salut, Emmaüs Solidarité, FAPIL, FNARS, Fondation Abbé Pierre, France Terre d'Asile*, « Vers une attribution plus équitable et transparente des logements sociaux », 2014.

¹³ *Article 3 du décret n° 54-346 du 28 mars 1954 fixant les conditions d'attribution des logements des organismes Hlm* : « Dans les villes de plus de 10 000 habitants, les candidats à l'attribution d'un logement destiné à la location simple dans les habitations à loyer modéré font l'objet d'un système de notation fixé par arrêté (...). Ce système est fondé, notamment, sur les conditions dans lesquelles sont logés les demandeurs et sur la composition de leur famille. »

10 000 habitants, prévoit une « notation » des candidats au logement, aboutissant à un classement affiché publiquement¹⁴. À l'époque, cette notation, qui sera abrogée un an plus tard en raison de l'opposition des bailleurs, impliquait une appréciation des difficultés sociales des ménages, mais prévoit aussi une notation de la « moralité » et la « réputation » des demandeurs...

À l'heure actuelle, les expérimentations de cotation, lancées selon diverses modalités dans quelques collectivités comme Rennes, Paris ou Suresnes, sont très encourageantes, même si des bémols restent à souligner (la cotation ne s'applique pas à toutes les étapes de la sélection, à tous les contingents ou toutes les zones, certains critères sont contestables, comme la préférence communale...).

La cotation, en plus de pouvoir donner la priorité aux ménages en difficulté, présente l'avantage essentiel d'**améliorer la transparence des attributions**. À travers ce mécanisme, il s'agit ici d'informer le demandeur de son positionnement et de son temps d'attente prévisible d'un côté, et de l'autre de protéger les élus de la tentation ou de la suspicion de favoritisme et de discriminations, car leur rôle n'est pas de recevoir les demandeurs, de leur promettre ou de leur laisser espérer une faveur personnelle dans la procédure. Il s'agirait en bref de passer de discussions confidentielles sur l'attribution d'un Hlm à tel ou tel ménage, à un débat public sur des critères à appliquer. Pour les associations également, la cotation replace le combat politique de soutien aux mal-logés au bon niveau : améliorer les règles et les critères à échéance régulière, plutôt que se démener à chaque commission d'attribution pour défendre chaque dossier individuel, ou de faire le siège des élus locaux pour faire remonter au-dessus de la pile les demandes des ménages les plus en difficulté. La cotation permettrait ainsi d'atténuer la différence de traitement actuelle entre un ménage bien défendu par une association ou un travailleur social, qui voit ses chances de relogement accrues, et un ménage qui n'a pas cette opportunité. Elle permettrait aussi de donner de la cohérence et de la simplicité avec des critères communs aux divers contingents.

Notons également que l'explicitation des critères pris en compte et leur pondération, que permet la cotation, exposent les autorités qui jouent le jeu de la transparence à une critique des choix opérés. C'est ainsi le cas de la mairie de Paris à propos de son choix d'affecter un coefficient de 10 % aux demandeurs qui résident ou travaillent à Paris. À l'inverse, les communes qui conservent une certaine opacité, en attribuant des Hlm sans critères publics précis, peuvent agir à leur guise et échapper à tout reproche. C'est pourquoi l'attribution discrétionnaire, à l'abri de la critique, risque de perdurer, et que la **cotation mériterait d'être généralisée par la loi, par exemple dans un délai de cinq ans, tout en laissant aux EPCI le soin de la mettre en œuvre**.

¹⁴ Patrick Kamoun, « Historique du peuplement. Un siècle d'habitat à "bon marché" », *Informations sociales*, 5/2007 (n° 141), p. 14-23.

Examinons à présent certaines réserves émises à propos de la cotation. La généralisation de la cotation ne revient-elle pas à imposer aux acteurs locaux des critères d'attribution uniformes venus d'en haut, objectent ses détracteurs, au détriment des capacités d'ajustement de terrain ? Il ne s'agit en réalité que d'une méthode permettant d'explicitier localement ces critères et de les assumer, en fonction des choix politiques effectués, des spécificités locales ou des évolutions historiques. **La cotation n'implique donc pas d'appliquer les mêmes critères partout**, mais de s'assurer que les critères décidés localement l'ont été en toute connaissance de cause, ne comprennent aucun critère illégal et incluent les critères légaux.

La cotation est parfois aussi critiquée pour n'être qu'un système mathématique déshumanisant, où les spécificités des ménages seraient réduites à des catégories administratives, incapables de rendre compte de leur infinie diversité. Cette critique est exagérée. Les principaux problèmes des ménages demandeurs de logement social sont bien connus et peuvent être codifiés à l'aide d'outils qui ont fait leurs preuves : degré de surpeuplement, taux d'effort, insalubrité, handicap, temps d'attente... Mais l'argument n'est pas totalement dénué de pertinence. C'est pourquoi il est nécessaire, parmi les attributions dans un système de cotation généralisée, de **conserver 5 % ou 10 % d'attributions hors-critères, pour des situations exceptionnelles** qui n'entrent pas dans les cases de la cotation. Mais, parce qu'ils sont rares, ces cas doivent être débattus collectivement et justifiés par une urgence particulière.

Autre facteur de souplesse, la cotation offre une possibilité de gérer les refus de proposition de logement par les ménages de manière constructive et graduée, par exemple en suspendant durant quelques semaines ou mois un refus par le demandeur d'un logement jugé « adapté », comme cela est pratiqué à Rennes, sans pour autant le radier à jamais. Cette pondération permet de laisser une marge d'arbitrage au ménage, qui peut refuser un logement adapté mais s'en trouve pénalisé par le report de son relogement. Par rapport au Dalo, la cotation a également l'avantage de produire des effets dès l'enregistrement de la demande, alors que le Dalo est un recours une fois que la procédure de droit commun a échoué.

Certains acteurs craignent également que la cotation entraîne une **spécialisation sociale du parc sur les publics les plus précaires**. Subissant les problématiques de mal-logement les plus graves, ils obtiendraient le plus de points et se verraient systématiquement attribuer tous les logements sociaux disponibles. Plusieurs réponses peuvent être adressées à cette crainte. Tout d'abord, le fléchage des logements sociaux vers les plus mal-logés peut être vu comme un problème mais aussi. Comme un principe de justice sociale propre à faire reculer la crise du logement. De plus, les demandeurs dotés du plus grand nombre de points ne se voient attribuer un logement social que dans la mesure où le loyer leur correspond : des PLS ou des PLUS aux loyers élevés seront difficilement attribués à un ménage sans aucune ressource, fût-il doté d'un grand nombre de points.

Ensuite, chaque grille de cotation peut pondérer les critères à sa guise et **avantager plus ou moins fortement les situations de précarité**. Il est en effet fréquent, dans les grilles de cotation, que la précarité du demandeur ne soit pas le seul critère. Entrent également en compte d'autres priorités politiques. Parmi elles, le délai d'attente permet de réintégrer des ménages qui ne sont pas forcément les plus précaires. De même, une grille peut accorder de nombreux points aux ménages déjà installés dans le parc social : leur attribuer un logement est très pertinent car cela libère automatiquement le logement qu'ils quittent. Cette **priorité aux mutations internes** est un choix parfaitement légitime pour répondre aux besoins de mobilité des locataires Hlm. Parmi les demandes de mutation, une attention spéciale doit être apportée à celles des ménages en sous-occupation, en particulier les personnes âgées, dont le déménagement peut libérer un grand logement. Leur situation peut par conséquent donner lieu à un nombre de points maximum, non pas au regard de leur précarité, mais du besoin en grands logements de la collectivité.

Une cotation mise en place systématiquement au niveau local relativiserait également l'intérêt des diverses **procédures de contrôle de l'État**. Mais celles-ci restent nécessaires pour vérifier que les grilles de cotation et leur application permettent bien le relogement des ménages à bas revenus ou répondant aux critères de priorité. De même, le Dalo contraint l'État à loger les candidats qui, pour une raison ou une autre (problème technique, discrimination, mauvaise application de la grille de cotation, critères de la grille favorisant d'autres candidats que les prioritaires, dysfonctionnements), ont été oubliés.

Conclusion

Alors que le parc social témoigne depuis des années d'une certaine paupérisation de ses occupants, le renforcement du ciblage social des attributions, qui est proposé ici, ne revient pas à trancher pour un modèle « résiduel » du parc social, réservé aux exclus, par opposition à un modèle « généraliste » (largement ouvert à la population) ou « universel » (accessible à tous), selon la typologie classique. Donner la priorité aux demandeurs les plus en difficulté ne revient pas à interdire le parc social aux autres ménages. La crainte d'une paupérisation du parc social n'est pas infondée, même si elle doit être nuancée selon les quartiers. Ces orientations contribueraient surtout à **améliorer grandement les conditions de logement des plus pauvres et des plus mal logés**, un objectif fondamental qu'aucune autre politique ne peut atteindre aussi rapidement.

Pour être possible, une telle réforme des attributions a également besoin de financements accrus pour accroître l'accessibilité financière du parc social aux ménages à bas revenus. Cela implique, pour les constructions neuves, de limiter l'évolution des loyers de sortie à la hausse (voir chapitre 3) et de renforcer le pouvoir solvabilisateur des APL. De plus, pour qu'elle n'aboutisse pas à une concentration géo-

graphique accrue des ménages à bas revenus, elle implique de mieux répartir à l'avenir la production de Hlm, en appliquant mieux la loi SRU en particulier. Enfin, une attribution plus juste de logements sociaux ne résoudra pas la pénurie de logements accessibles, qui implique de mobiliser le parc privé à vocation sociale (voir chapitre 4), de réguler le parc privé (voir chapitre 10) et de construire davantage (voir chapitre 12).

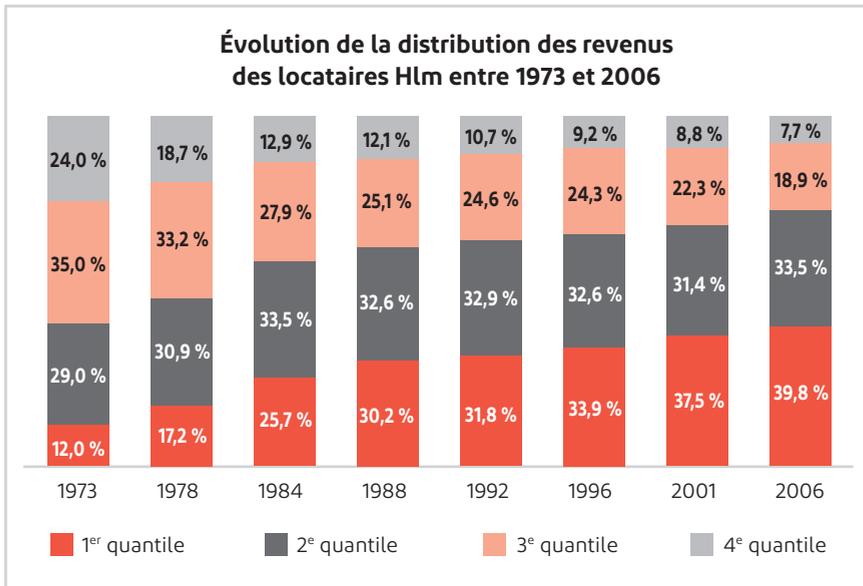
CHAPITRE 3. Pour un parc social accessible aux ménages à bas revenus

« Le logement social, c'est le patrimoine de ceux qui n'en ont pas. »

Outil central de la lutte contre le mal-logement, le parc social doit s'ouvrir davantage aux ménages en difficulté ou à bas revenus, tout en cherchant à promouvoir la mixité sociale. Concilier mixité sociale et droit au logement, loin d'être deux objectifs contradictoires, est possible, à condition d'agir sur les attributions et de préserver les grands équilibres économiques du logement social, en redonnant du souffle aux aides à la pierre et à la personne. Or, à cet égard, le désengagement de l'État est un frein majeur à l'atteinte des objectifs officiels de production de 150 000 logements sociaux par an à niveau de loyer accessible aux demandeurs.

Malgré la paupérisation du parc social, un accès difficile aux Hlm pour les ménages à bas revenus

La paupérisation du parc social est un fait établi depuis de nombreuses années. Alors que les grands ensembles des Trente Glorieuses étaient à l'origine plutôt destinés aux classes moyennes, leur occupation a évolué depuis, si bien que **le niveau de revenus moyens des locataires Hlm ne cesse de décrocher par rapport à la moyenne de la population française**. Alors que 43 % des locataires Hlm de 1973 appartenaient à la moitié la moins aisée de la population, ils sont 73 % dans ce cas en 2006. Ce phénomène s'explique à la fois par le renchérissement du logement privé, à la location comme à l'achat, qui force les ménages modestes à se tourner vers le parc social, à la dégradation de certains quartiers d'habitat social, qui en éloigne les classes moyennes, et à des politiques d'attribution davantage tournées vers les ménages en difficulté. Si bien que 39 % des locataires Hlm vivent aujourd'hui sous le seuil de pauvreté.



Source : INSEE, Exploitation USH.

Malgré cette évolution incontestable, les ménages à bas revenus ont tout de même beaucoup de difficultés à accéder au parc social. Ils ont même moins de chances que les autres demandeurs d'en bénéficier. D'après le système national d'enregistrement (SNE), alors que les 1,9 million de demandeurs en attente ont en moyenne une chance sur 3,91 d'obtenir chaque année l'un des 500 000 Hlm attribués, **ce taux chute à une chance sur 4,25 pour les ménages sous le seuil de pauvreté**, 5,58 pour les ménages souffrant d'un handicap ou d'un problème de santé, et même 5,92 pour les ménages en grande précarité de logement (sans abri, squat, hôtel, camping).

C'est pour mieux orienter les attributions vers les ménages à bas revenus que le gouvernement a fait voter, dans la loi Égalité et Citoyenneté, un quota de 25 % d'attributions de logements sociaux hors des quartiers politiques de la ville (QPV) destiné aux ménages appartenant au premier quartile de revenus parmi les demandeurs et aux ménages relogés dans le cadre de l'ANRU. Ce taux, pourtant raisonnable puisqu'il permet simplement de ne pas défavoriser les ménages les plus pauvres, est loin d'être atteint dans la plupart des régions. Il n'est en effet que de 18,72 % pour la France entière, et plonge à 14,16 % en PACA et même 11,06 % en Île-de-France (voir tableau ci-dessous).

Contrairement à ce que l'on pourrait penser, cette difficulté d'accès au parc social hors-QPV n'est pas vraiment compensée par l'ouverture du parc social en QPV. Certes, ces quartiers en difficulté accueillent un peu plus de ménages à bas revenus : 28,50 % en moyenne nationale, et 18,29 % en Île-de-France. Mais les quartiers

« prioritaires » n’ont pas vocation à compenser l’accès difficile aux autres et, de toute façon, les QPV accueillant moins d’un logement social sur trois en France n’y suffiraient pas.

Cette résistance à accueillir les ménages pauvres dans le parc social est donc un obstacle majeur à la résorption des situations les plus graves de mal-logement. Même si le parc social ne doit pas seul supporter cette mission, il en est aujourd’hui l’outil principal.

Répartition actuelle des attributions en QPV/hors QPV qui bénéficient aux demandeurs de logements sociaux appartenant au 1^{er} quartile ayant les ressources les plus faibles		
Régions	% des attributions à des demandeurs du 1^{er} quartile	
	En QPV	Hors QPV
Alsace	31,62 %	14,69 %
Aquitaine	26,95 %	20,33 %
Auvergne	38,13 %	23,71 %
Basse-Normandie	37,63 %	25,31 %
Bourgogne	35,31 %	21,42 %
Bretagne	36,49 %	20,00 %
Centre	27,76 %	17,82 %
Champagne-Ardenne	35,43 %	19,02 %
Corse	37,50 %	17,72 %
Franche-Comté	32,81 %	23,98 %
Guadeloupe	NR	18,57 %
Guyane	NR	20,30 %
Haute-Normandie	28,74 %	17,79 %
Île-de-France	18,29 %	11,06 %
Languedoc-Roussillon	35,89 %	22,21 %
Limousin	24,47 %	23,44 %
Lorraine	29,08 %	21,68 %
Martinique	NR	16,85 %
Midi-Pyrénées	29,25 %	32,06 %
Nord-Pas-de-Calais	25,52 %	19,02 %
Pays de la Loire	30,51 %	17,95 %
Picardie	30,26 %	19,78 %
Poitou-Charentes	26,81 %	19,18 %
Provence-Alpes-Côte d’Azur	29,01 %	14,16 %
Réunion	31,66 %	26,42 %
Rhône-Alpes	32,46 %	18,50 %
France entière	28,50 %	18,72 %

Source : DHUP – étude effectuée à partir du système national d’enregistrement (SNE), étude d’impact, projet de loi « Égalité et citoyenneté », avril 2016.

Pourtant, le modèle Hlm est adapté pour les ménages à bas revenus

Pourquoi une telle difficulté à reloger les ménages à bas revenus ? Mauvaise volonté des acteurs locaux ou impossibilité structurelle pour les ménages de s'acquitter des loyers Hlm, même inférieurs au marché ? En réalité, le modèle économique du parc Hlm français, tel qu'il s'est constitué au fil des décennies, reste aujourd'hui, en capacité de répondre à ce défi. Ses atouts sont en effet solides et enviés à l'étranger : des prêts aidés de long terme de la Caisse des dépôts à partir d'une épargne populaire défiscalisée liquide, des aides à la pierre pour les bailleurs et des aides à la personne pour les locataires, une filière d'opérateurs Hlm intégrée de la production à la gestion, une lucrativité limitée des bailleurs sociaux, des loyers réglementés, un engagement financier de partenaires aussi divers que l'État, les collectivités ou les partenaires sociaux, une sécurisation des acteurs aboutissant à une sinistralité très limitée... forment un écosystème atypique qui a fait ses preuves et constitue pour la France un appui décisif aux politiques urbaines¹.

C'est **ce modèle** qui permet à de nombreux ménages pauvres d'accéder au logement social dans des conditions correctes, à des niveaux de loyer acceptables pour les bailleurs sociaux. Par exemple, un couple avec un enfant, gagnant seulement 1 200 euros, avec un taux d'effort ne dépassant pas 30 % et un reste-à-vivre de 15,6 euros par unité de consommation et par jour, grâce à 230 euros d'APL, peut accéder à un T3 de 65 m², tout en s'acquittant d'un loyer de 8 euros/m² pour le bailleur. Bref, des ménages sous le seuil de pauvreté peuvent payer un loyer Hlm moyen, même au-delà du loyer PLAI, au niveau de loyer PLUS non-majoré, à condition d'être bien solvabilisés par les aides personnelles au logement et de ne pas avoir à payer des charges trop importantes.

L'APL, qui diminue la charge de logement pour les ménages modestes, est en effet très **efficace tant que le loyer est raisonnable**. La partie prise en charge augmente avec le niveau de loyer mais dans la limite d'un loyer plafond. Tant que le loyer reste en dessous, l'APL permet de maintenir les taux d'effort nets à un niveau soutenable, même pour les plus bas revenus. Les ménages au RSA-socle ont dans ce cas leur loyer presque totalement couvert par l'APL.

Grâce à ces financements, des bailleurs sociaux volontaristes peuvent mener des politiques d'ouverture de leur parc aux ménages les plus modestes. C'est le cas entre autres d'Emmaüs-Habitat, qui pratique des loyers inférieurs de 10 à 20 % au loyer maximum conventionné (soit 5 à 6 euros/m²) et accepte parfois des locataires même avec plus de 50 % de taux d'effort net. Un ratio rédhibitoire chez d'autres bailleurs sociaux, qui refusent souvent de dépasser 30 % de taux d'effort, ce qui condamne les candidats Hlm à rester dans le parc privé ou en hébergement dans

¹ Dominique Hoorens, « Le financement du logement social : forces et éléments de fragilité du modèle économique français », *Revue d'économie financière*, 2014/3, n° 115.

des conditions bien plus difficiles. Malgré cette plus grande ouverture à des publics en difficulté, y compris des ménages ayant déjà été expulsés pour impayés par d'autres bailleurs, Emmaüs Habitat ne constate pas des taux d'impayés supérieurs à 2 %, grâce à une action de prévention de longue date, très en amont, dès l'entrée dans le logement (fourniture de meubles bon marché, mise en réseau avec des travailleurs sociaux et des centres médico-psychologiques, mutations vers des logements à loyers inférieurs...).

C'est pour toutes ces raisons que la Fondation Abbé Pierre réaffirme son attachement au respect du quota de 25 % d'attributions hors-QPV à des ménages du premier quartile de revenus, prévu par la loi Égalité et Citoyenneté, car il est à la fois juste et réaliste. À cet égard, il est profondément inquiétant que cet objectif, pourtant très raisonnable, ait été écorné lors de son passage au Parlement, qui a prévu la possibilité d'une dérogation dans les intercommunalités qui le décideraient avec l'aval du préfet. Outre ses conséquences sociales néfastes, cela ne répond pas à un impératif économique pour les bailleurs sociaux, mais bien davantage à une crainte, ou **mauvaise volonté, de la part de certains élus locaux face à leur mission d'accueillir aussi les ménages aux revenus les plus modestes.**

Il est donc indispensable, pour maintenir la capacité du parc social à assumer sa vocation sociale, que les loyers de sortie des Hlm ne dépassent pas les plafonds APL. D'après nos calculs, cela est parfaitement possible en offrant aux locataires, même avec de bas revenus, des surfaces tout à fait correctes, même en zones tendues et même en alignant le loyer de sortie au niveau du loyer maximum de conventionnement. Par exemple, au loyer conventionné maximum en PLAI, une personne seule peut obtenir un logement social de 44 m² en zone I bis (Paris et petite couronne) sans dépasser le loyer plafond APL. Évidemment, ces calculs ne concernent pas les PLS, des logements dits sociaux « haut-de-gamme », dont les loyers sont beaucoup trop élevés pour être bien couverts par les APL.

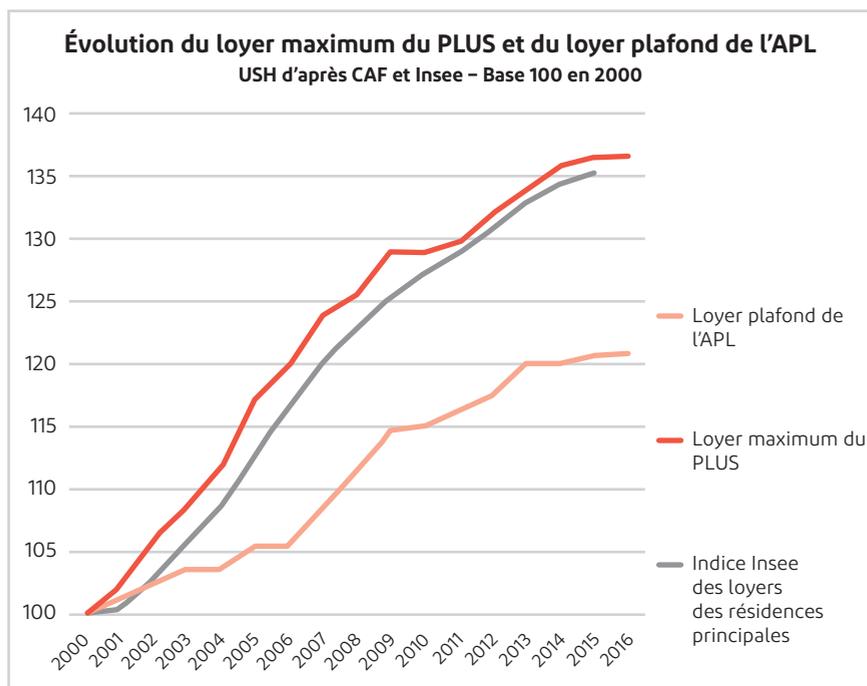
Surface habitable maximale des logements pour que le loyer maximum de conventionnement ne dépasse pas le loyer plafond APL
Calcul sans marge locale ; sans surface annexe

Type de ménage	PLAI				PLUS			
	zone I bis	zone I	zone II	zone III	zone I bis	zone I	zone II	zone III
personne seule	44	48	47	48	37	40	40	40
couple sans enfant à charge	57	62	62	63	48	53	53	53
couple ou personne seule avec 1 enfant à charge	67	72	73	73	57	62	62	62
couple ou personne seule avec 2 enfants à charge	79	86	86	86	69	74	74	74
par enfant à charge supplémentaire	13	13	14	13	11	12	12	12

Le problème est que les loyers de sortie des logements sociaux récents dépassent souvent les loyers plafonds de l'APL. Or, au-delà, tout loyer supplémentaire est entièrement à la charge du locataire. De même, au-delà des surfaces prévues dans ce tableau, les APL ne solvabilisent plus le ménage.

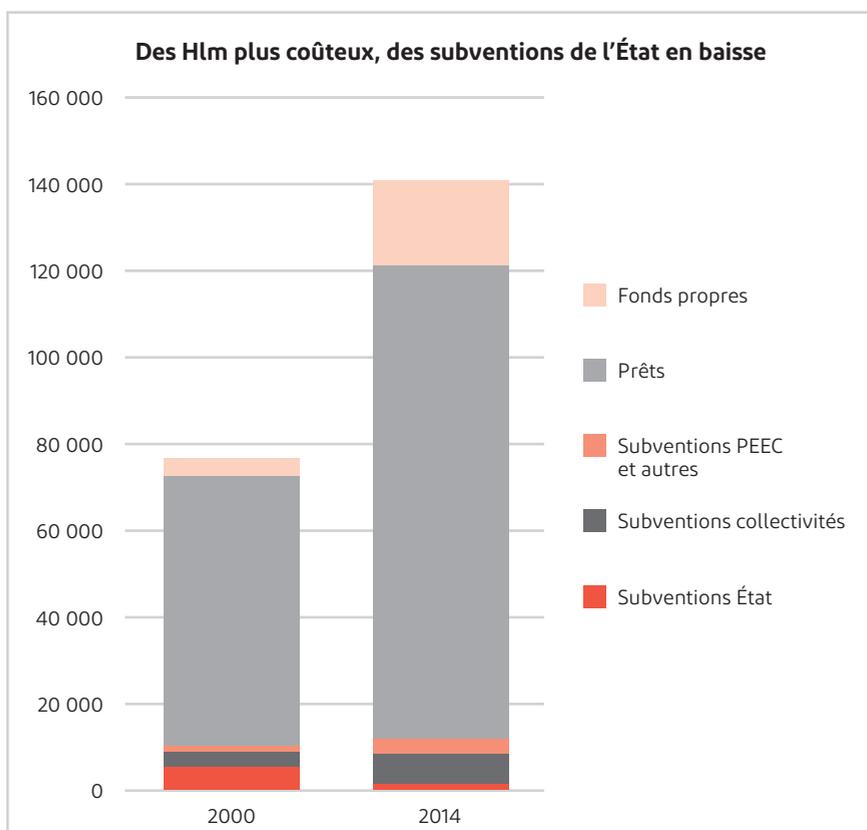
Le modèle du logement social français est fragilisé

Le logement des ménages à bas revenus en Hlm est donc encore possible, mais le modèle économique du logement social à la française est fragilisé par plusieurs évolutions inquiétantes. **Depuis plus de 15 ans, les nouveaux logements sociaux sont de plus en plus chers**, en raison de la hausse des prix du foncier et des coûts de la construction d'une part, et d'une restriction des aides à la pierre et à la personne d'autre part. Les APL ont été régulièrement rognées depuis une quinzaine d'années, leur évolution n'ayant pas suivi la hausse des loyers PLUS maximaux autorisés, comme le montre le schéma ci-dessous. Si bien qu'aujourd'hui 60 % des allocataires APL en Hlm subissent des loyers réels supérieurs aux loyers-plafonds pris en compte par la CAF².



² CNAF, Prestations légales. Aides au logement. Revenu de solidarité active. Au 31 décembre 2015.

Les aides à la pierre non plus ne suivent pas la hausse des coûts. Cela est d'autant plus vrai après 15 années de forte hausse des prix du foncier, surtout dans les zones tendues, qui sont précisément celles où les bailleurs sont incités à construire davantage. Pour compenser, les bailleurs sociaux font de plus en plus appel aux subventions des collectivités locales et à leurs fonds propres. Mais aussi aux locataires Hlm, qui s'acquittent de loyers fréquemment majorés par rapport aux loyers maximaux conventionnés. Si bien que les majorations de 10 % ou 20 % sont devenues fréquentes, après négociation avec les services de l'État instructeurs des agréments. Or, ces conditions excluent les ménages ayant les plus bas revenus, d'autant plus que le forfait charges des APL ne couvre pas le montant réel des charges, qui constituent dès lors une part grandissante des dépenses de logement dans le parc social³.



Évolution du coût et du financement moyen d'un logement PLUS neuf.
Source: DHUP et estimation USH, France métropolitaine - euros TTC/logement.

³ Ce montant des charges, notamment de chauffage, plaide pour une accélération du chantier de rénovation des logements sociaux énergivores et pour un chèque énergie d'un montant accru afin d'aider les ménages à bas revenus à payer leurs factures d'énergie et à se chauffer correctement (voir chapitre 8).



**M. L., 27 ANS, DANS UN HLM TROP CHER POUR LUI :
« SI JE NE M'EN SORS PAS, JE PARTIRAI... »**

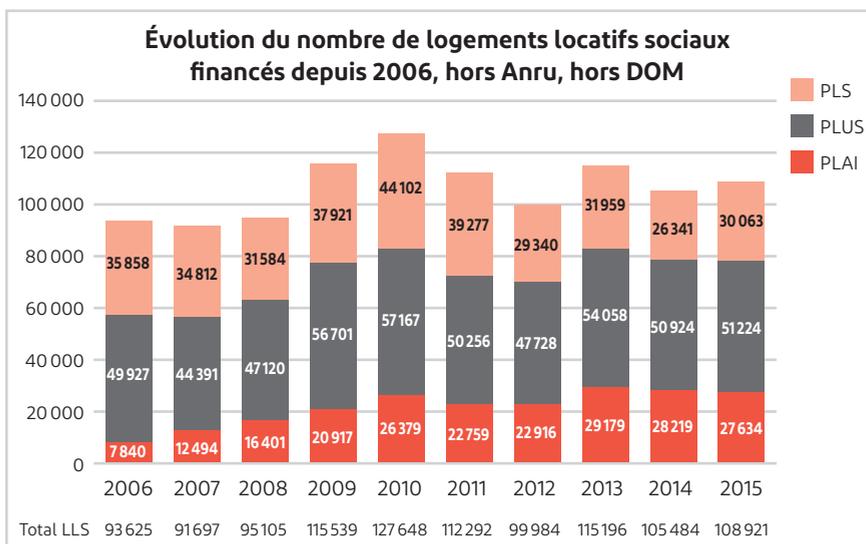
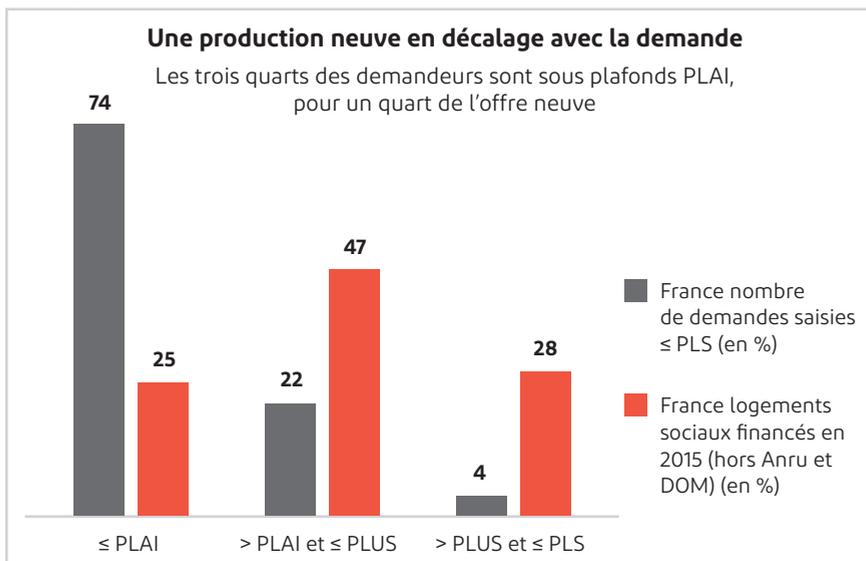
M. L., 27 ans, a subi trois années de galère dans un studio en résidence sociale, après une rupture conjugale qui le fait sombrer dans l'alcoolisme, l'errance et la dépression. « *Normalement, on ne reste pas aussi longtemps en résidence sociale. Mais moi j'étais fracassé.* » Peu à peu, avec l'aide des intervenants sociaux qui l'accompagnent et après un traitement adapté, il reprend pied : « *Pendant toute cette période, j'ai fait deux cures. À un moment, les médocs et l'alcool me détruisaient, donc j'ai presque tout arrêté.* » Il parvient également à enchaîner plusieurs contrats d'insertion, qui lui assurent des ressources minimales (« *j'ai encore les Assédic, parce que j'ai bossé trois fois 6 mois* ») et lui ouvrent l'accès à un logement social PLUS.

Il vient d'emménager dans un logement Hlm de l'agglomération lilloise, un deux-pièces d'une soixantaine de mètres carrés dans un immeuble neuf, qui représente à ses yeux une véritable bouffée d'oxygène : « *J'ai un logement formidable. C'est comme un rêve. Il est tout neuf, en centre-ville. Je ne savais même pas que ça existait. Je suis au 4^e, j'ai une baie vitrée, je vois l'église éclairée, il y a un espace vert en bas... Je me sens mieux, ça va mieux.* »

S'acquittant d'un loyer de 330 euros hors charges, M. L. craint toutefois que ce nouveau cadre de vie ne puisse pas être pérenne, car il prévoit une baisse de ses revenus en même temps qu'une augmentation notable de ses dépenses de logement. En effet, avec la fin de ses indemnités chômage, et malgré son éligibilité à l'aide personnalisée au logement (APL), son taux d'effort approchera des 50 % (environ 800 euros de revenus constitués du revenu de solidarité active et de l'APL, pour près de 410 euros de loyer charges comprises) : « *Les gens se plaignaient du loyer en résidence sociale. Moi aussi, je trouvais que 380 euros pour une dizaine de mètres carrés, ça faisait cher. Mais en fait ce n'était pas cher, car on ne payait ni les taxes, ni l'eau, ni l'électricité...* » M. L., qui ne sait pas s'il sera ou non exonéré de taxe d'habitation, n'avait pas imaginé les choses sous cet angle, avant d'arriver.

Son angoisse est d'autant plus grande que son emménagement correspond à un nouveau départ. Dans ce contexte, quitter son logement serait vécu comme un retour en arrière. « *Je vais voir pendant un an. Si je ne m'en sors pas, je partirai, même si je souhaiterais rester pour la vie.* »

L'objectif n'est donc **pas simplement de « produire 150 000 logements sociaux »** sans se préoccuper de leur niveau de loyer réel. **Il faut produire des catégories de logements en phase avec la demande.** Or, alors qu'aujourd'hui 74 % des demandeurs sont sous les plafonds de ressources PLAI, seuls un quart des logements sociaux financés leur correspondent. À l'inverse, les PLS, les logements sociaux haut-de-gamme aux loyers élevés, représentent 28 % des nouveaux Hlm, alors que seuls 4 % des demandeurs correspondent à ce niveau de ressources. Ce qui plaide pour mettre l'accent sur les PLAI et les PLUS, en limitant significativement les majorations.



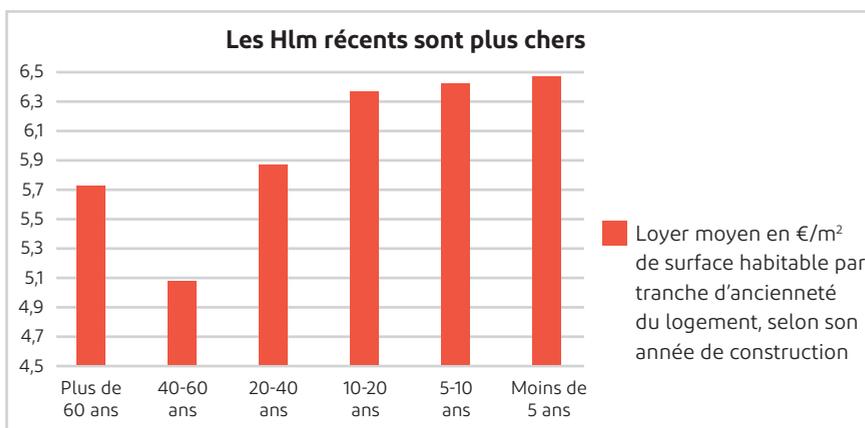
Source: DGALN, Infocentre SISAL, 11 janvier 2016.

Au-delà des catégories de logements sociaux à construire, **il convient aussi de veiller à ce que les loyers des logements construits soient couverts par les APL** et, pour être plus précis, de chercher à ce que les loyers plafonds des logements correspondent aux loyers plafonds APL. Cela avait été l'une des raisons de la création du PLUS en 1999 dont les loyers avaient été fixés au niveau des loyers APL. Mais très vite les écarts se sont creusés, contribuant à une moindre solvabilisation des locataires Hlm. Si bien que 82 % des PLUS et même 50 % des PLAI dépassent actuellement les plafonds APL.



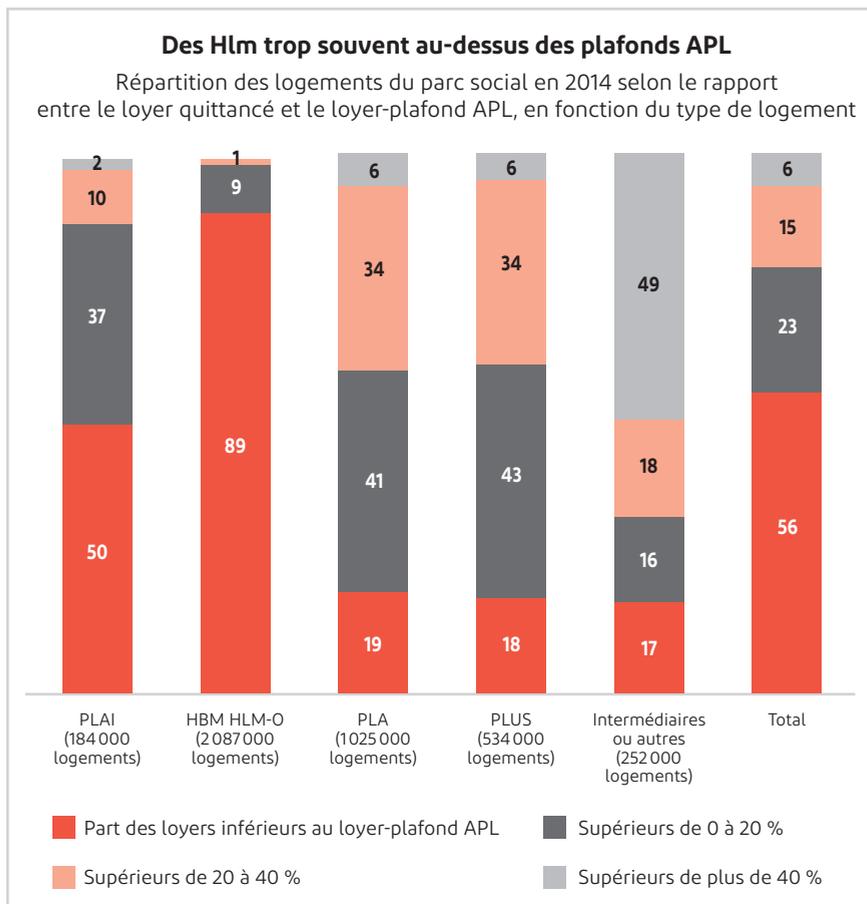
À quand l'égalité d'accès aux APL outre-mer ?

S'il est nécessaire de défendre la solvabilisation des locataires Hlm par les APL, il ne faut pas oublier que ceux des départements d'outre-mer, quant à eux, n'y ont pas droit. Cette inégalité territoriale s'explique historiquement par des conditions de financement spécifiques du logement social, notamment des aides à la pierre avantageuses rassemblées au sein de la « ligne budgétaire unique » (LBU). Les locataires de logements sociaux outre-mer peuvent bénéficier d'autres aides personnelles, comme l'AL ou l'ALS. Celles-ci sont assez proches des APL, sauf pour les occupants de résidences sociales. Si bien qu'un bénéficiaire isolé du RSA-socle, par exemple, logé dans une pension de famille dont la redevance est de 400 euros, touchera 371 euros à Marseille mais seulement 176 euros à Fort-de-France⁴. Cette inégalité flagrante pénalise durement ces résidents et freine le développement des résidences sociales outre-mer, notamment les pensions de famille.



Source : SOeS, RPLS au 1^{er} janvier 2016, parc locatif social.

⁴ Unafo, « Propositions pour améliorer le développement des résidences sociales et pensions de famille dans les départements d'outre-mer », novembre 2015.



Source : USH.

Comment éviter, d'une manière ou d'une autre, ces majorations sans pénaliser les bailleurs, qui en ont souvent besoin pour l'équilibre économique de leurs opérations ? En prolongeant l'effort de mutualisation financière entre bailleurs engagé depuis quelques années, mais aussi en renforçant les aides publiques.

La subvention initiale supplémentaire nécessaire pour réduire un loyer neuf de 10 % sur la durée de vie du logement est d'environ 15 000 euros. En appliquant ce raisonnement à la moitié des logements sociaux PLAI-PLUS construits chaque année, soit 40 000 logements, le coût supplémentaire pour l'État serait de l'ordre de 600 millions d'euros. Soit à peu de chose près le montant de la hausse des aides à la pierre promise en 2012 par le futur Président de la République. Il est donc primordial, pour sanctuariser des financements publics conséquents et offrir aux acteurs des perspectives fiables, de **voter une loi de programmation pluriannuelle pour le logement social**, à la manière du plan de cohésion sociale de 2004, **qui permette d'assurer un financement public à la hauteur des objectifs officiels.**

Produire des logements sociaux sans veiller à ce qu'ils soient accessibles à la majorité des demandeurs au regard de leurs ressources, c'est accepter de développer un parc social à deux vitesses : les ménages les plus modestes étant nécessairement orientés vers les fractions les plus anciennes du parc social, celles construites avant 1980 qui offrent les loyers les plus faibles, ce qui contribue alors à leur paupérisation.

Pour lutter contre cette évolution, il faut veiller à ramener le loyer de sortie des PLUS et des PLAI au niveau des loyers plafonds APL pour que les ménages les plus modestes y aient accès, mais il faut aussi **agir sur les loyers des logements existants**. Ce sont eux **qui fournissent en effet chaque année l'essentiel de l'offre disponible** à la location et c'est à travers leur remise en location que se modèle l'occupation du parc locatif social. Or les niveaux de loyer qui y sont pratiqués ont été fixés en fonction de leurs conditions de financement au moment de leur construction. Il en résulte une rigidité de l'offre qui constitue un obstacle à l'accueil des ménages à bas revenus dans l'ensemble du parc social et plus généralement au développement de politiques de peuplement maîtrisées respectueuses à la fois du droit au logement et de la mixité sociale. Une rigidité contre laquelle il serait possible d'agir via un assouplissement du modèle, tel que le prévoit la loi Égalité et Citoyenneté ou via le reconventionnement en PLAI ou PLUS de logements PLS. Des dispositions qui, en tout état de cause, nécessitent des financements publics accrus pour compenser la baisse de loyer.



Le logement social, un bien commun à défendre

Ainsi est formulé le titre de la « feuille de route » conclue le 29 septembre 2016 entre le mouvement Hlm et l'État. Mieux qu'une formule, la notion de « bien commun » appliquée au logement social reflète une réalité économique qu'il faut sans doute rappeler. **Le parc de logements sociaux représente une véritable richesse collective, accumulée par les efforts financiers de plusieurs générations.** Le Premier ministre présent au congrès Hlm de Lyon le 25 septembre 2014 en était manifestement conscient puisqu'il s'adressait ainsi aux congressistes : « *Vous tous, présidents, administrateurs, dirigeants, et salariés, vous êtes les dépositaires d'un patrimoine construit grâce à l'argent des locataires, de l'État, des collectivités locales et des entreprises.* » Des années auparavant, le ministre du Logement Louis Besson rappelait régulièrement que le patrimoine Hlm était le « patrimoine de la Nation ».

Ce patrimoine n'a pas vocation à être approprié autrement que par une politique raisonnée de vente aux locataires, au cas par cas, une « respiration » normale permettant le réinvestissement des fonds ainsi collectés. Il est d'ailleurs protégé par une législation spécifique. Pourtant, des inquiétudes

ont été exprimées ces dernières années face à des perspectives de restructuration du monde Hlm. En 2010, par exemple, où le président de l'USH dénonçait à l'occasion de ses vœux ceux qui « s'essayaient à jouer au grand *Meccano* en pensant peut-être au grand *Monopoly* ». Ou plus récemment, à propos de la réorganisation d'Action Logement, quand certains avaient évoqué la perspective que le patrimoine Hlm serve à financer les retraites. La création du pôle « Action logement immobilier », structure de portage des actions de l'ex-« 1% » dans les sociétés Hlm, et directement sous le contrôle des partenaires sociaux, est cependant plutôt protectrice du patrimoine. Tout du moins tant qu'organisations patronales et syndicales au niveau national resteront d'abord préoccupées, comme on peut le penser et le souhaiter, par la question du lien emploi-travail et les besoins criants de logement des salariés. Les partenaires sociaux, « dépositaires » d'une partie importante du patrimoine social constitué notamment grâce à leur effort, doivent dans ce sens être des garants du logement social « bien commun ».

Le patrimoine Hlm peut susciter bien des convoitises, de la part de ceux qui considèrent qu'un bien commun, de mainmorte, est appropriable et qu'il serait temps d'activer les « plus-values latentes » de ces millions de logements. Le modèle économique du logement social, générant chaque année un autofinancement significatif, ressemble à certains égards, si l'autofinancement ne devait pas être réinvesti, à celui des sociétés d'autoroute. Et on sait dans quelles conditions l'État, à la recherche de recettes, a jugé bon de « capitaliser » la rente des sociétés d'autoroute en les privatisant. La tentative de partager les fruits du patrimoine entre leurs dépositaires et un État impécunieux ne peut donc être totalement exclue. La Fondation s'opposerait résolument à toute tentative de s'approprier tout ou partie du bien commun.

Il est donc nécessaire de chercher à le protéger, et ce quel que soit le statut de l'organisme « dépositaire » et gestionnaire. La création d'outils juridiques nouveaux, comme les organismes de foncier solidaire et le bail réel solidaire, permet d'esquisser une piste : distinguer la propriété du patrimoine, qu'il conviendrait de loger dans une structure garantissant son inaliénabilité globale (hors « respiration » comme la vente aux locataires), et les droits réels de son exploitation confiés à son « dépositaire » pour une longue durée (comme celle de 99 ans que peut atteindre le bail réel solidaire).

CHAPITRE 4. Mobilisation du parc privé à des fins sociales : passer de l'artisanal à l'industriel

Le 26 janvier 2016, à l'occasion de la présentation du rapport sur l'état du mal-logement en France, la ministre du Logement Sylvia Pinel a confié à Christophe Robert, délégué général de la Fondation Abbé Pierre, la mission d'explorer des pistes de nature à mobiliser le parc locatif privé à des fins sociales¹. Ce chantier correspond à une préoccupation que la Fondation portait depuis de nombreuses années, puisqu'en 2012 cet objectif constituait une priorité du contrat social pour une nouvelle politique du logement.

Face à la crise du logement, **ce chantier est déterminant pour suppléer aux défaillances du marché et aux limites du parc social**. Le parc locatif privé représente un important gisement d'offres qui pourrait être mobilisé pour des ménages modestes, en complément de l'offre locative Hlm et de l'offre d'hébergement, dans une période de crise du logement où une très large partie de la demande de logement social ou d'hébergement reste sans réponse. 1,5 à 1,8 million de logements locatifs privés sont remis en location chaque année, contre 500 000 logements sociaux. Mobiliser ne serait-ce que 2 % de ce flux représenterait donc une offre sociale de l'ordre de 30 000 logements annuelle.

Les vertus multiples de la mobilisation du parc privé à des fins sociales

La mobilisation du parc privé à vocation sociale a l'avantage d'être **rapide** - alors que la construction neuve Hlm nécessite un délai de plusieurs années pour être disponible - et permet alors de **répondre à l'urgence sociale**, comme le montre l'expérience de Solibail. **Elle ne consomme pas de foncier** dans la mesure où elle repose sur le parc existant, et n'entre donc pas en concurrence avec la construction Hlm dans le cadre de nouveaux programmes immobiliers. Elle permet aussi le maintien et le développement d'une offre de logements à loyers maîtrisés dans le parc privé, participant ainsi à la **modération des loyers**, notamment dans les secteurs tendus dépourvus de foncier.

¹ Christophe Robert, « La mobilisation du parc privé à des fins sociales », rapport remis à la ministre du Logement, novembre 2016. http://www.fondation-abbé-pierre.fr/sites/default/files/content-files/files/rapport_-_la_mobilisation_du_parc_privé_a_des_fins_sociales_-_novembre_2016.pdf

Comparativement au parc social, elle ne présente pas forcément l'atout de la pérennité mais, à l'inverse, dispose de celui de la **réversibilité**. Une collectivité peut avoir besoin de logements accessibles pendant quelques années dans un quartier, sans pour autant souhaiter les conserver plusieurs décennies, si le marché se détend ensuite. Et si le besoin perdure, il sera toujours possible de mobiliser de nouveaux logements pour remplacer ceux que les propriétaires privés souhaitent reprendre.

La mobilisation du parc privé à des fins sociales peut aussi contribuer à la mise en œuvre des politiques publiques dans le domaine du logement, qu'il s'agisse de la lutte contre la **vacance**, de la **résorption de l'habitat indigne**, du développement de la **mixité sociale** (compte tenu de sa répartition plus large que celle du logement social), du respect des obligations liées à l'application du Dalo ou de l'article 55 de la loi SRU, ou encore de la stratégie du « **Logement d'abord** » et de son corollaire qui est la sortie de la gestion saisonnière et urgentiste de l'hébergement.

Elle doit enfin, sous certaines conditions, être **fléchée vers des ménages en difficulté**, sans discrimination, avec des modalités d'accès plus souples, et donc garantir une vraie contrepartie sociale assurée aux aides publiques.

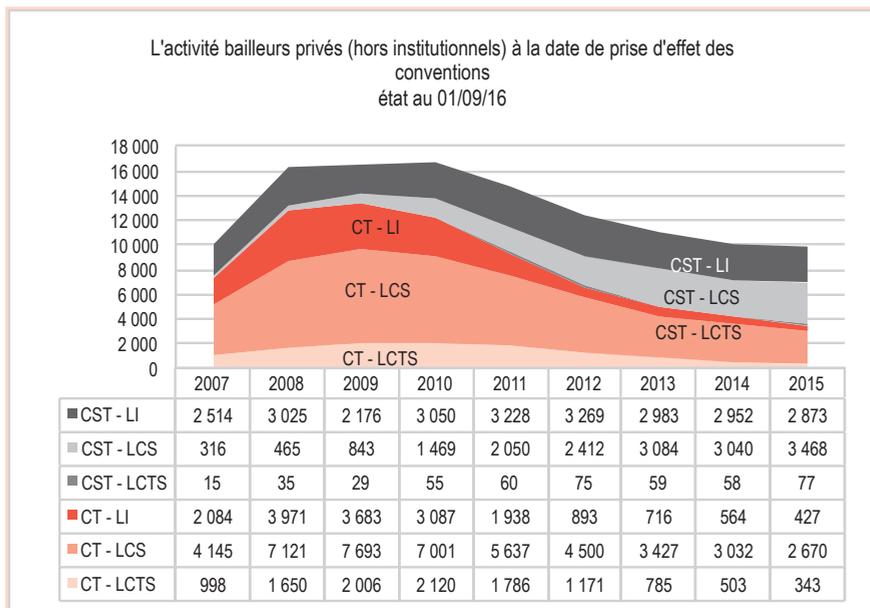
Les freins au développement de cette offre complémentaire au parc social

Afin de favoriser le développement d'une offre accessible aux plus modestes, les logements du parc locatif privé peuvent faire l'objet d'un conventionnement ANAH à travers des subventions et avantages fiscaux accordés par l'État aux propriétaires bailleurs (avec ou sans travaux), qui s'engagent à louer le logement à des ménages dont les revenus sont inférieurs à certains plafonds de ressources et de pratiquer des niveaux de loyers inférieurs au marché pendant une durée limitée (9 ans pour une convention avec travaux, 6 ans pour une convention sans travaux). Ces niveaux de loyer diffèrent selon les territoires en fonction d'un découpage de la France en zones A, B et C. L'ANAH estime aujourd'hui à 117 631 le nombre de logements qui ont fait l'objet d'une signature de convention à loyer maîtrisé dans le parc privé, avec ou sans travaux, hors institutionnels, sur la période 2007-2015.

Malgré ces nombreux avantages, cette politique, plébiscitée par la plupart des acteurs, privés autant que publics ou associatifs, semble délaissée. **Le flux de nouveaux conventionnements ANAH a considérablement diminué depuis 2007**, passant de 16 267 conventions à loyer maîtrisé signées en 2008 à 10 149 en 2014, puis 9 858 en 2015. (avec ou sans travaux, hors institutionnels)

La faiblesse quantitative des conventionnements ANAH n'est pourtant pas une fatalité. Les conventionnements avec et sans travaux ont, dans un passé proche, été bien plus importants. Après le Plan de cohésion sociale de 2005, **leur nombre s'est élevé à près de 40 000 par an**, si l'on cumule les conventionne-

ments avec ou sans travaux, par les bailleurs privés particuliers ou institutionnels. Leur baisse s'explique par un ciblage accru des aides à destination des propriétaires bailleurs (travaux lourds, habitat dégradé et indigne et obligation de passer une convention à loyer intermédiaire, social ou très social), une certaine démobilitation, un changement de priorité de l'ANAH à partir de 2011 au profit des logements locatifs indignes puis des propriétaires occupants en précarité énergétique et la fin d'opérations de conventionnement avec de grands investisseurs institutionnels.



Nombre de logements engagés pour le conventionnement avec travaux et nombre de conventions signées pour le conventionnement sans travaux (hors institutionnels).

Source ANAH.

La captation de logements conventionnés chute de manière inquiétante, même si des offres comme Solibail ou Louez Solidaire montrent depuis quelques années l'intérêt de l'État et des collectivités pour ce sujet. Des opérateurs associatifs, principalement rassemblés au sein de la FAPIL, de SOLIHA et de la FNARS, ont réussi à mobiliser plusieurs milliers de logements auprès des propriétaires privés en leur apportant le soutien et les services de leurs structures d'intermédiation locative.

Faible lisibilité de dispositifs nombreux, complexes et instables, budgets insuffisants pour motiver les bailleurs, ciblage géographique aléatoire, manque d'opérateurs très sociaux : les défauts pointés par de nombreux rapports² appellent une remise à plat et un volontarisme politique inédit.

On note tout d'abord **une absence de stratégie et de dispositif d'action cohérent** centré sur l'objectif de mobilisation du parc privé à des fins sociales, si bien que chaque acteur développe des produits sans cohérence d'ensemble, ce qui **obscurcit grandement la communication**. Alors même que le nombre de logements mobilisés à vocation sociale reste très limité, les produits proposés sont nombreux et complexes, si bien qu'aucun acteur ne semble à même de tous les maîtriser. Par conséquent, les propriétaires susceptibles d'être mobilisés peinent à trouver des interlocuteurs qui puissent les conseiller sur l'ensemble de la gamme de produits disponibles. De plus, même les produits les mieux connus et les plus intéressants financièrement souffrent parfois d'une complexité décourageante pour les bailleurs potentiellement intéressés. Dans un univers de l'immobilier locatif privé complexe, où les normes sont nombreuses et la rentabilité incertaine pour des bailleurs privés très peu professionnels, la moindre complexité peut être dissuasive.

De plus, **le ciblage géographique des dispositifs n'est pas aujourd'hui élaboré assez finement**, à la fois pour répondre aux besoins réels là où ils existent et pour éviter les effets d'aubaine. En raison d'une fixation trop uniforme des loyers plafonds dans des communes et quartiers très différents, il est arrivé qu'ils soient supérieurs aux loyers de marché, dans des villes peu chères. Si bien que les bailleurs étaient incités financièrement à louer au prix du marché créant ainsi cet effet d'aubaine. À l'inverse, là où les incitations fiscales sont insuffisantes en comparaison des loyers de marché, les dispositifs n'attirent que les bailleurs les plus solidaires et désintéressés, en nombre nécessairement limité.

Enfin, **le ciblage social est insuffisant**, en raison de loyers pratiqués souvent trop élevés. D'après le CGEDD, même les loyers conventionnés « social » affichent en réalité des loyers de niveau « intermédiaire ». « L'écrasante majorité du conventionnement est réalisée en loyer social. Toutefois, les « loyers sociaux dérogatoires » sont comptabilisés dans les logements « sociaux » stricto sensu. Or, si l'avantage fiscal et les plafonds de ressources sont identiques, les niveaux de loyers sont sensiblement différents, souvent proches du niveau des loyers

² *DIHAL*, « Evaluation du programme d'intermédiation locative ou « Comment mobiliser le parc privé à des fins sociales ? », mars 2013. *CGEDD*, « La mobilisation du parc privé à des fins sociales en particulier dans les communes en état de carence », juin 2013. *CGEDD*, « Bail solidaire. Expertise des propositions de production d'une offre de logements à loyer minoré dans le parc privé », octobre 2015. *HCLPD*, « La mobilisation du parc privé pour créer une offre sociale », juin 2015. *FAPIL*, *Guide édition*, « Développer le parc privé à vocation sociale ». 2016

intermédiaires³. » Quant à l'offre « très sociale », elle demeure extrêmement limitée et est en décroissance continue, avec 561 conventions signées en 2014 (avec ou sans travaux, hors institutionnels), contre 844 en 2013 et 1 246 en 2012.

Un « package clé en main » pour passer de l'artisanal à l'industriel

C'est donc à partir du paradoxe d'un parc privé à vocation sociale paré de toutes les vertus, mais dont la mobilisation est en chute libre, que la mission menée par la Fondation Abbé Pierre a réuni les principaux acteurs concernés par ce sujet, afin de dresser un diagnostic aussi précis que possible et apporter des pistes de réponses, en organisant plusieurs tables rondes entre représentants des associations de terrain mettant en œuvre des solutions d'intermédiation locative, des professionnels de l'immobilier (bailleurs, agences immobilières, promoteurs), des bailleurs sociaux, des représentants de l'État.

Notre méthode a consisté à **rechercher le plus grand consensus autour d'un chantier qui peut mobiliser largement**, au-delà des clivages habituels propres au monde du logement. Parce que la mobilisation du parc privé à vocation sociale nécessite par définition de franchir les frontières hermétiques des différents secteurs de l'immobilier, la mission a cherché à cerner les attentes et les raisonnements des uns et des autres pour aboutir à des solutions aussi simples que possible, tout en respectant la nécessaire diversité des approches en fonction des spécialités de chacun et des spécificités des territoires.

Plusieurs grands principes peuvent guider la réforme que la Fondation Abbé Pierre appelle de ses vœux et propose de mettre en débat.

Tout d'abord, il faut **privilégier les niveaux de loyer vraiment sociaux**. S'il s'agit de mobiliser prioritairement un parc à loyer intermédiaire privé dont la vocation est de garantir des loyers raisonnables au plus grand monde, cet objectif peut être légitime mais il est autre, et relève de dispositifs spécifiques comme l'encadrement des loyers ou la mobilisation d'investisseurs institutionnels, par exemple. Or, la mobilisation de financements publics importants ne peut, de notre point de vue, se justifier que si elle sert des ménages modestes avec des loyers très sociaux, au maximum au niveau du PLUS non-majoré. De plus, c'est à cette condition qu'elle est la plus efficiente, car elle permet de faire des économies sur les politiques d'hébergement et de diminuer les coûts économiques et sociaux du mal-logement, ce qui donnerait à ce plan de mobilisation du parc privé une véritable rationalité budgétaire en ces temps de rigueur financière.

³ CGEDD, Sabine Baietto-Beysson et Eric Verlhac, « Bail solidaire. Expertise des propositions de production d'une offre de logements à loyer minoré dans le parc privé », rapport n° 010176-01, octobre 2015.

Cela suppose donc **que les logements ainsi mobilisés soient fléchés vers des ménages en difficulté**, désignés par les autorités ou des associations plutôt que par les bailleurs eux-mêmes. Cette focalisation nécessiterait d'accroître les financements publics proposés pour les dispositifs les plus sociaux, faute de quoi ce sont les solutions les plus proches du marché qui seront privilégiées. La solution actuelle la plus sociale des conventionnements ANAH, proposant des « loyers très sociaux », est ainsi totalement marginalisée, avec seulement 541 logements engagés en 2014 (et 386 en 2015), contre 3 536 en « loyers sociaux » (conventionnement avec travaux hors institutionnels). Cette réalité est frappante en particulier en zones tendues, notamment en Île-de-France, dans un contexte très particulier de très fortes tensions.

Dans une logique d'accès au logement pérenne de droit commun, il convient également de **favoriser la formule du mandat de gestion** plutôt que celle de la sous-location pour que le locataire dispose d'un vrai bail et d'un logement autonome pérenne de droit commun. La formule de la sous-location doit toutefois être maintenue (et améliorée), mais principalement comme alternative à l'hôtel ou à certaines offres d'hébergement, car elle offre une solution plus digne et moins coûteuse.



Privilégier le mandat de gestion à la sous-location

Les modes opératoires permettant la mobilisation du parc locatif privé à des fins sociales relèvent principalement du mandat de gestion et de la location/sous-location.

Le **mandat de gestion** est une forme de médiation locative exercée par une structure disposant des qualifications requises pour exercer la gestion immobilière du logement (comme les AIVS® du réseau FAPIL, les agences immobilières de Soliha ou des agences immobilières partenaires d'Habitat et Humanisme). Le locataire est titulaire d'un bail de droit commun régi par la loi du 6 juillet 1989.

La **location/sous-location** est une autre forme de médiation locative dans laquelle une association est locataire principal et l'occupant sous-locataire. Il s'agit donc d'une situation transitoire pour des personnes qui ne peuvent immédiatement accéder à un logement sous le régime du droit commun.

La location/sous-location telle qu'elle est pratiquée, notamment dans le cadre de Solibail, relève du monde de l'hébergement, au sens statutaire, sans pérennité au-delà des 18 mois prévus, même s'il se produit dans de vrais logements, et comprend un accompagnement social du ménage. Le ménage accueilli ne paie qu'une partie du loyer (« redevance ») calculée en fonction de ses ressources. Bien financée grâce au paiement par la puissance publique d'un différentiel de loyer conséquent, elle représente la

forme de sécurisation la plus aboutie pour le propriétaire puisque l'association qui prend le logement à bail joue un rôle de tiers en assurant toutes les obligations du locataire (usage, paiement du loyer et des charges...) et les risques du propriétaire (impayés, dégradations, vacance).

La mobilisation du logement en mandat de gestion se situe davantage encore dans la perspective du « Logement d'abord » puisque le locataire est doté d'un statut de droit commun, et devient éligible aux aides personnelles au logement sur la totalité du loyer acquitté. La sécurisation du propriétaire y est d'une autre nature et doit faire l'objet d'une attention particulière puisqu'elle doit compenser une baisse de loyer de sa part (moins prégnante dans la sous-location où c'est plutôt la puissance publique qui finance le différentiel de loyer éventuel) et garantir les risques qu'il supporte directement cette fois, qu'il s'agisse d'impayés, de troubles de voisinage ou de dégradations.

Cette distinction conduit à préciser l'intérêt de la location/sous-location pour des situations bien spécifiques en alternative à l'hébergement, qui n'empêche pas le passage au statut de locataire en bail glissant ; un ciblage qui apparaît d'autant plus nécessaire que le coût de cette modalité d'intermédiation locative s'avère plus élevé pour les budgets publics. Mais il est nécessaire de prévoir un « package » attractif à proposer aux propriétaires confiant leur logement en mandat de gestion, puisqu'il s'agit de la formule à privilégier dans le changement d'échelle de la mobilisation de logements privés à des fins sociales. Bref, l'objectif est de **combinaison des avantages des deux systèmes : proposer au bailleur une sécurisation aussi forte que la sous-location, et pour le locataire une protection aussi sûre que le mandat de gestion.**

Ensuite, par souci de simplicité, **les dispositifs doivent être au maximum unifiés ou harmonisés** pour réduire leur dispersion ; de grandes campagnes de communication devraient également être déployées en lien avec les représentants des bailleurs et des agences immobilières à caractère social. Les abattements fiscaux doivent être remplacés **par un crédit d'impôt**. En effet, l'abattement fiscal actuel est difficile à calculer et à anticiper, puisqu'il diminue l'assiette imposable sans qu'il soit possible de facilement chiffrer la baisse d'impôt occasionnée. De plus, il est injuste, car il procure une baisse d'impôt d'autant plus forte que le bailleur est fortement imposé. A contrario, un bailleur non imposable n'en bénéficiera pas. Ensuite, il n'est pas possible d'aller au-delà d'un abattement total, alors que cela ne suffit pas, dans certains cas, à compenser substantiellement la baisse de loyer.

Le crédit d'impôt proposé doit compenser une partie de l'écart entre les loyers de marché et le loyer réduit, par exemple la moitié. Il s'agirait concrètement de mesurer l'abandon de loyer du bailleur par rapport aux loyers de marché, c'est-à-dire l'écart entre le loyer réduit, basé sur le loyer PLUS non majoré,

et le loyer médian sur les mises en location de moins d'un an, défini par le réseau des observatoires locaux des loyers (ANIL/OLAP, ADIL et agences d'urbanisme). En effet, ce loyer médian est calculé finement en fonction du quartier, du nombre de pièces et de l'année de construction, parmi les logements mis en location depuis moins d'un an. En comparaison des trois zones A, B et C habituelles, la mesure est beaucoup plus adaptée et permettra fortement à la fois de limiter les effets d'aubaine et d'ajuster les incitations pour convaincre les bailleurs. Cette modalité de calcul est permise pour la première fois par le déploiement des observatoires des loyers de l'ANIL, disponibles à présent dans une trentaine d'agglomérations, couvrant ainsi une grande part des logements locatifs privés en zone tendue.

On pourrait aussi imaginer **une exonération de la TFPB**, le temps de la mise à disposition des logements, **pour des loyers comparables à ceux du parc Hlm**. Ces avantages doivent de plus être complétés par **une gestion locative adaptée et une garantie contre les impayés, la vacance et les dégradations** pour rassurer les bailleurs. Ceci pour offrir aux propriétaires **un package complet** pour les accompagner et les sécuriser dans leur démarche.

Il est indispensable de prévoir pour ce produit phare le recours à l'intermédiation locative par un opérateur agréé. Pour le bailleur, cela représente une sécurité et une simplification, la gestion étant entièrement prise en charge, en échange d'honoraires modestes et d'une délégation du choix de son locataire. Pour la puissance publique, cela constitue une garantie du respect des engagements du bailleur sur la durée de la convention, notamment en matière de location à loyers faibles en direction des ménages à faibles ressources. Surtout, cela permet une attribution par les autorités fléchée vers des ménages prioritaires, condition *sine qua non* qui justifie un engagement accru des finances publiques.

Le développement de l'intermédiation locative devrait être facilité par les avantages fiscaux et le volontarisme politique décrit ici, mais il implique des opérateurs associatifs capables de suivre et de porter cette mobilisation. Or, leur financement, assuré notamment par les FSL, est actuellement remis en cause dans différents départements. Ce financement est indispensable car, contrairement aux agences immobilières classiques, les AIS ou AIVS sont rémunérées en pourcentage d'un loyer plus faible, pour une gestion plus complexe auprès des locataires en difficulté, et dans le diffus, donc plus onéreuses. Elle doit donc être mieux rémunérée qu'aujourd'hui par l'attribution de subventions.

Au-delà de ces mesures, il convient de réunir **les conditions nécessaires au déploiement d'une politique ambitieuse de mobilisation du parc privé à des fins sociales**. Si l'impulsion doit être nationale, la mise en œuvre repose forcément sur l'organisation des collectivités locales.

Le dépassement des réticences de certains acteurs réside dans l'instauration **d'une démarche gagnant-gagnant** à laquelle ces propositions tentent de contribuer. Une démarche gagnante pour l'État élargit l'offre sociale à destination des ménages

les plus modestes, contribue à la lutte contre la vacance et adapte son action aux besoins des territoires. Une démarche gagnante pour les intercommunalités qui, en contrepartie de leur aide, développent l'offre sociale sur le territoire en l'adaptant à la demande et renforcent ainsi la mixité sociale. Une démarche gagnante pour les propriétaires qui voient leur contribution sociale reconnue, accompagnée et aidée à hauteur de leur engagement. Tout cela au profit des personnes et familles en quête d'un logement abordable.

La mobilisation du parc privé à des fins sociales est une opportunité pour **sortir par le haut des polémiques récurrentes autour de la vacance de logements**, en réconciliant les approches coercitives et incitatives. En effet, cette mobilisation peut s'appuyer sur les taxes et menaces de réquisition pour convaincre les propriétaires de biens vacants du bien-fondé des dispositifs proposés. Pour ces propriétaires, les dispositifs en question ne doivent pas être plus compétitifs que le marché, mais plus compétitifs que la vacance. Tout mécanisme, par exemple la taxe sur les logements vacants, qui augmente le coût de l'inaction, renforce ainsi l'attrait des dispositifs « solidaires ». De plus, pour les propriétaires de logements vides qui laissent leur bien vacant faute de moyens financiers ou humains pour remettre en location leur bien, la palette des dispositifs « solidaires » peut leur proposer des solutions clés en main pour réaliser des travaux ou garantir une gestion locative adaptée.

Les politiques de lutte contre la vacance, comme la taxe sur les logements vacants ou la réquisition, sont à poursuivre, sachant qu'elles permettront à cette occasion de constituer des fichiers actualisés de logements vides et de nouer un contact avec les propriétaires pour leur faire connaître des solutions plus valorisantes pour mobiliser à des fins sociales leurs logements. C'est la démarche initiée par la métropole de Strasbourg, qui s'appuie sur les communes pour écrire à tous les propriétaires de logements vides depuis plus de trois ans et leur proposer toutes les aides nécessaires afin de faire cesser cette vacance. Après un premier envoi, 40 % des 3 500 destinataires du courrier ont répondu. C'est également ce que la ville de Charleroi, en Belgique, a mis en place, sous le nom de « réquisition douce » : contacter les propriétaires de logements vides pour les avertir d'un risque de réquisition, mais leur proposer une solution plus souple, consistant à sortir de la vacance « par le haut » en confiant leur logement à une agence immobilière sociale leur offrant un loyer modéré et une gestion locative garantie, voire une aide aux travaux si besoin.

On attend quoi ?

En réaction au rapport de la Fondation Abbé Pierre sur le sujet le 29 novembre, le gouvernement a ajusté, dans le cadre du Projet de loi de finances rectificative (PLFR), le conventionnement ANAH, rehaussant les actuels abattements fiscaux, dont le niveau en zones tendues passe de 30 à 35 % pour les conventionnements à loyers « intermédiaires », de 60 à 70 % pour le niveau « social », et de 70 à 85 % en cas de recours à l'intermédiation locative, sur tout le territoire (sauf en zone C en cas de conventionnement sans travaux). Mais les plafonds de loyer à respecter sont trop élevés pour les ménages modestes : les plafonds de loyers du niveau dit « social » de ce dispositif sont à seulement 10 % en-dessous du niveau PLS, soit 12 €/m² en zone A bis, 9 € en zone A, 8 € en zone B1, 7 € en zone B2, en moyenne 50 % au-dessus des plafonds de loyer PLUS. Quant aux aides fiscales, même légèrement accrues, elles risquent de s'avérer trop limitées pour convaincre un nombre significatif de bailleurs. Elles ne sont donc pas de nature à dynamiser significativement le secteur à la hauteur des ambitions portées par notre rapport.

Le gouvernement n'a donc pas repris à son compte le dispositif proposé par la Fondation Abbé Pierre (un crédit d'impôt proportionnel à l'effort de baisse de loyer consenti par rapport au marché calculé grâce aux nouveaux observatoires des loyers, une exonération de taxe foncière, une prime locale, une garantie complète couvrant tous les risques locatifs et une gestion locative assurée par une association spécialiste de l'intermédiation locative). Pour autant, la ministre s'est engagée à étudier l'idée d'une exonération de taxe foncière pour les bailleurs volontaires et à mieux couvrir leurs risques locatifs, à revoir les zonages actuels grâce aux observatoires des loyers et à mieux flécher les ménages prioritaires vers l'intermédiation locative. La Fondation Abbé Pierre attend donc avec impatience les engagements du gouvernement sur ces différentes mesures qui doivent être rapidement prises pour enclencher une nouvelle dynamique. Au-delà de cette échéance immédiate, la poursuite de ce chantier trop longtemps délaissé sera du ressort de la nouvelle majorité issue des élections de mai et juin 2017, qui pourra s'appuyer sur un diagnostic largement partagé et des propositions opérationnelles précises.

CHAPITRE 5. Accueillir les personnes migrantes dignement : des logements et des droits

« Nous sommes tous, et je dis bien tous, sur le même bateau. En attisant les peurs, en accablant “les autres”, en stigmatisant les minorités, nous allons droit au naufrage collectif ».



Ban Ki-moon, ex-Secrétaire général de l'ONU, 16 septembre 2016

L'Organisation internationale pour les migrations a indiqué à la fin de l'année 2015 que plus d'un million de personnes migrantes étaient arrivées en Europe au cours de l'année, constituant le « flux migratoire le plus important depuis la Seconde Guerre mondiale », tandis que 3 771 personnes sont décédées en tentant la traversée de la Méditerranée. Après l'emprunt de routes migratoires longues et périlleuses, une fois en France, la fragilité de leur statut administratif additionnée à la crise du logement place les personnes migrantes qui ne disposent pas de ressources propres ou de soutiens privés dans une situation d'extrême dénuement et les contraint trop souvent à vivre à la rue, dans des squats ou des bidonvilles. À cet égard, ces situations témoignent moins d'une « crise migratoire » que d'une crise des politiques d'accueil.

Cet accueil n'a pas toujours posé autant de difficultés en France. À la fin des années 1970, la France a ainsi accueilli près de 130 000 ressortissants de l'ancienne Indochine. La mobilisation politique à leur égard a débouché sur la mise en place d'un système d'accueil généreux, dérogeant au droit commun : octroi quasi systématique du statut de réfugié, accès à l'emploi dès l'arrivée sur le territoire français, incitations financières pour l'embauche de réfugiés, etc. Cette démarche accueillante de la France à l'égard des *boat people* « a participé à modeler le regard porté sur eux et à légitimer leur arrivée en France. (...) Ce constat rappelle, in fine, l'importance des politiques d'accueil et des discours qui accompagnent l'arrivée des nouveaux migrants¹ ». Il pousse également à s'interroger sur les politiques publiques actuelles et leurs conséquences sur les droits des personnes migrantes, en premier lieu celui de se loger.

¹ Karine Meslin, « Accueil des boat-people : une mobilisation politique atypique », *Plein droit* n° 70, octobre 2006.

Des conditions de vie souvent indignes

UN DISPOSITIF D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE INADAPTÉ

Un peu plus de 80 000 demandes d'asile ont été déposées en France en 2015, ce qui représente une augmentation de 23,6 % par rapport à l'année précédente². Cette tendance semble n'avoir pas été anticipée alors qu'elle était prévisible et que le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile était déjà saturé depuis des années. Avec l'entrée en vigueur de la loi portant réforme de l'asile et la période de rodage des nouveaux dispositifs, c'est dans une grande confusion que s'opère « l'accueil » des personnes migrantes arrivant sur le territoire français. À titre d'exemple, la mise en place d'un système d'enregistrement de la demande d'asile au sein de plateformes spécifiques, dont l'activité est plafonnée administrativement, conduit à un engorgement massif du dispositif — en particulier en Île-de-France. Dans l'impossibilité de bénéficier de ce pré-accueil, les personnes migrantes ne peuvent accéder au dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile : « Ce système condamne plusieurs milliers de personnes vulnérables à vivre pendant plusieurs mois en situation irrégulière, dans une grande précarité, sans accès aux droits fondamentaux et avec le risque d'être arrêté, retenu et expulsé³ ».

Cette politique manque aussi cruellement d'ambition. Ainsi, **le parc de places d'hébergement dédiées aux demandeurs d'asile est largement sous-dimensionné au regard des besoins** actuels et à venir. Si le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile prévoit d'élargir le parc de 49 834 places au 1^{er} janvier 2015 (dont 25 723 places en CADA) à 60 864 places en 2017 (dont 40 352 places en CADA), et malgré un effort sans précédent en 2015 et 2016, les acteurs associatifs s'accordent à reconnaître que cette dynamique est salutaire mais encore insuffisante.

BIDONVILLES ET SQUATS : UNE GESTION INEFFICACE ET SEGMENTAIRE DES HABITATS DE FORTUNE

Conséquence du sous-dimensionnement du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile et de la saturation du système généraliste d'hébergement, des bidonvilles, squats et autres formes d'habitat de fortune se développent sur le territoire, en particulier à Paris et sur le littoral nord de la France. Si la vague migratoire de l'année 2015 a contribué à renforcer le phénomène en intensité et en visibilité, elle n'en est pas à l'origine, puisque les bidonvilles ont resurgi en France il y a plus de 25 ans.

Entre juin 2015 et novembre 2016, **de nombreux « campements » se sont constitués dans Paris**, occupés par des personnes migrantes sans ressources (demandeurs d'asile, réfugiés, personnes en situation irrégulière...), laissant pendant

² OFPRA, rapport d'activité 2015.

³ Lettre ouverte de salarié(e)s de la PADA gérée par France terre d'asile, Mediapart, 21 mai 2016.

des mois des milliers de personnes dans le plus complet dénuement. Trente de ces campements ont été évacués et, selon les chiffres de la préfecture, plus de 21 700 places d'hébergement ont été proposées. La qualité et la stabilité de ces dernières ne sont pas toujours satisfaisantes, notamment s'il s'agit de gymnases ouverts temporairement. C'est pourquoi certaines personnes quittent parfois assez rapidement ces structures et reconstituent des campements. Ce cycle semble voué à se reproduire, en l'absence de réponse structurelle des pouvoirs publics. Les conditions de mise en œuvre des opérations d'évacuation ne respectent pas toujours les droits les plus élémentaires et la dignité des personnes concernées : information, respect des biens et effets personnels⁴... À partir de l'été 2016, la volonté politique de ne pas laisser se constituer de tels campements s'est traduit par une présence policière renforcée, des contrôles accrus de la situation administrative des personnes, la délivrance d'obligations de quitter le territoire français (OQTF) et l'édification de grilles sur les lieux évacués, à tel point que les associations France terre d'asile et Emmaüs Solidarité ont suspendu pour un temps leurs maraudes à Paris, en forme de protestation.

En octobre 2016, le gouvernement a procédé à l'évacuation du bidonville de Calais et orienté 6 000 de ses occupants vers des structures d'hébergement réparties sur l'ensemble du territoire. Dans un contexte de saturation générale, cette opération a été rendue possible par l'ouverture de plus de 300 centres d'accueil et d'orientation (CAO et CAOMI pour les mineurs isolés), portant à 5 000 le nombre de places en CAO prévues en 2017. Malgré un *satisfecit* général, force est de constater que **l'évacuation du bidonville de Calais**, mise en œuvre en quelques jours – après tant de mois voire d'années d'attente –, **n'a pas toujours permis de prendre en compte les problèmes et aspirations des personnes**, en particulier les nombreux mineurs non accompagnés présents sur le site, à tel point que le Comité des droits de l'enfant de l'ONU a estimé que « peu de cas a été fait en réalité de l'intérêt supérieur de ces enfants ».

Contrairement aux lieux occupés par des migrants extra-européens, les expulsions des bidonvilles occupés par des ressortissants européens s'effectuent généralement en toute discrétion, souvent sans solution d'hébergement à la clé. Si une mission nationale de résorption des bidonvilles a été confiée à ADOMA en 2014, peu de préfets y ont recours et ses résultats sont très limités, malgré certaines initiatives locales positives soutenues par la DIHAL. En 2015, plus de 11 000 personnes ont été expulsées, soit environ 60 % de la population vivant en grands squats ou bidonvilles (hors Calais). Sur les 111 opérations d'expulsion et d'évacuation recensées, seules 29 ont donné lieu à des propositions d'hébergement pour quelques personnes et pour quelques nuitées en général⁵.

⁴ La Fondation Abbé Pierre a saisi la Commission européenne pour que celle-ci contrôle les conditions dans lesquelles s'est déroulée l'opération d'évacuation, en mai 2016, de 280 personnes du lycée Jean Jaurès, dans le 19^e arrondissement de Paris.

⁵ LDH et ERRC, « Recensement des évacuations forcées de lieux de vie occupés par des Roms (ou des personnes désignées comme telles) en France ». Pour les trois premiers trimestres 2016, la même enquête fait état de près de 7 200 personnes expulsées de 61 emplacements, donnant lieu à des solutions partielles dans 30 cas.

Le niveau de protection offert aux personnes expulsées de leur lieu de vie semble donc très inégal en fonction de leur statut et origine supposés, tendant à distinguer les « bons réfugiés », des « migrants économiques ».

GESTION DE L'URGENCE ET RISQUE DE NIVELLEMENT VERS LE BAS DES DISPOSITIFS D'HÉBERGEMENT

La législation française gradue les prestations auxquelles peuvent prétendre les individus en fonction de leur statut au regard du droit au séjour. Ainsi, une personne en situation régulière a droit au logement social. Un étranger dont la demande d'asile est en cours d'examen peut normalement bénéficier d'un hébergement au sein d'une structure dédiée, tandis qu'un étranger en situation irrégulière ne peut prétendre en France qu'à une structure d'hébergement d'urgence, en vertu du principe d'accueil inconditionnel. Or, on constate une tendance à la diminution des standards. Le cadre légal est de plus en plus écorné par le développement de dispositifs *ad hoc* offrant des prestations inférieures à celles prévues par la loi. C'est notamment le cas des centres d'accueil et d'orientation (CAO) créés sur l'ensemble du territoire depuis novembre 2015 pour y orienter les personnes migrantes sans abri, isolées ou non, quel que soit leur statut au regard du droit au séjour et de la demande d'asile. La Cimade a, par exemple, critiqué la « nature dérogatoire et inégalitaire du dispositif » et dénoncé le placement en rétention administrative de certaines personnes passées par ces centres⁶. La Charte de fonctionnement des CAO, diffusée à l'été 2016, devrait permettre d'assurer une certaine harmonisation entre les centres, mais révèle également leurs faiblesses. Ainsi, alors qu'au sein des CADA le taux d'encadrement peut varier d'un ETP (équivalent temps plein) pour 10 à 20 personnes hébergées, il est d'un ETP pour 30 au sein des CAO.

Les mêmes réserves trouvent à s'appliquer à propos de l'ouverture récente, à Paris, d'un dispositif assurant une fonction de « pré-centre d'accueil et d'orientation » en fournissant une mise à l'abri temporaire aux personnes migrantes en errance. **Assurer un accueil digne à ces personnes est une démarche évidemment indispensable**, et plus adaptée que des campements de fortune régulièrement évacués, mais cela ne constitue qu'une réponse d'urgence, dont l'efficacité dépend de la fluidité du dispositif, et donc de solutions de sorties en nombre suffisant.

Au-delà des solutions d'urgence, de premier accueil, voire d'hébergement chez des particuliers, c'est avant tout l'ouverture de places pérennes et adaptées aux besoins des personnes qui devrait être prioritaire. **Afin d'assurer un réel accès aux droits des personnes, il convient de favoriser leur entrée dans de véritables dispositifs d'hébergement, de logement et d'accompagnement**, que ne sont ni les dispositifs de premier accueil ni les centres d'accueil et d'orientation. Ces derniers peuvent être utiles pour répondre immédiatement à des situations de détresse manifestes, mais l'urgence consiste surtout à renforcer, dès aujourd'hui, les dispositifs publics conformes aux exigences posées par le droit français et européen, seules solutions dignes et viables sur le long terme.

⁶ <http://www.lacimade.org/presse/des-soudanais-trompes-a-calais-risquent-lexpulsion/>

LES DÉBOUTÉS DE L'ASILE : UN TRAITEMENT INQUIETANT DANS UN SYSTÈME SATURÉ

Dans un contexte de mise en concurrence des publics précaires, et de tri récurrent entre les personnes migrantes, les personnes déboutées de l'asile appartiennent aux catégories les moins bien traitées du point de vue d'accès à l'hébergement. N'ayant pré-tendument pas « vocation » à rester durablement en France, leur maintien au sein de structures d'hébergement dédiées aux demandeurs d'asile est considéré comme indu, si bien qu'une procédure dérogatoire moins protectrice que la procédure classique a été mise en place pour les en expulser plus rapidement⁷. L'accélération du traitement de la procédure d'asile et la recherche de places d'hébergement tous azimuts par les préfetures poussent alors certaines structures d'hébergement à libérer des places au sein de leur structure en ayant recours à cette nouvelle procédure.

En outre, s'agissant des déboutés de l'asile, les pouvoirs publics, et même les juridictions, estiment pouvoir déroger au principe de l'accueil inconditionnel, considérant que ces personnes n'auraient droit à un hébergement qu'en cas de « circonstances particulières faisant apparaître, pendant le temps strictement nécessaire à [leur] départ, une situation de détresse suffisamment grave pour faire obstacle à ce départ⁸ », pour reprendre les termes du Conseil d'État. À cet égard, le Défenseur des droits a rappelé qu'en matière d'hébergement, « la sélection des personnes concernées ne [peut], en tout état de cause, constituer la variable d'ajustement d'un dispositif inadapté à la demande⁹ ».

Une telle approche est périlleuse puisqu'elle laisse chaque année des dizaines de milliers de personnes dans une extrême fragilité, en situation de voir leurs droits les plus fondamentaux, comme le droit à l'hébergement, déniés par la puissance publique, et de devenir les victimes de marchands de sommeil (voir portrait de M. D. ci-dessous), alors que chacun sait que de nombreuses personnes déboutées resteront tant bien que mal sur le territoire national.

UNE DILUTION DES RESPONSABILITÉS POLITIQUES

La construction d'une politique publique respectueuse des droits des personnes, adaptée à leurs besoins et leurs projets nécessite une vision d'ensemble, une coordination des acteurs et une détermination claire des responsabilités nationales et locales. Or, les politiques d'accueil des personnes migrantes s'inscrivent aujourd'hui dans un vaste réseau d'acteurs au sein duquel les responsabilités sont parfois diluées : OFPRA pour l'examen de la demande d'asile, OFII pour l'organisation des conditions matérielles d'accueil, mission de coordination de l'accueil des réfugiés assurée par le préfet Kléber Arhouil en lien avec le préfet Jean-Jacques Brot,

⁷ Article R.744-45 du CESEDA et instruction ministérielle du 6 mai 2016.

⁸ Conseil d'État, n° 369750, 4 juillet 2013.

⁹ Défenseur des droits, « Les droits fondamentaux des étrangers en France », mai 2016, p. 214.

plateforme nationale de logement des réfugiés pilotée par la DIHAL, coordinateurs départementaux du « plan migrants », préfetures, élus locaux, bailleurs, associations, etc. Cet enchevêtrement d'acteurs intervenant à divers échelons territoriaux favorise une certaine déresponsabilisation. Si de nombreux efforts restent à faire sur le plan de l'accueil des personnes migrantes, il s'agit en premier lieu de lutter, à tous les échelons, contre l'idée selon laquelle « plus on les accueille mal, moins [elles] viendront¹⁰ », au nom d'un hypothétique « appel d'air » à éviter.



Monsieur D., 36 ans, en situation irrégulière pendant 11 ans : des années de précarité face au logement avant la régularisation

Monsieur D. est arrivé sur le sol français en 2003 à l'âge de 23 ans en provenance d'Afrique de l'Ouest. En situation irrégulière, il ne peut a priori prétendre à un logement. Son parcours montre comment cette restriction de l'accès au logement imposée aux personnes dépourvues d'un titre de séjour peut mener au développement de filières parallèles.

Il commence ainsi son parcours chez un proche, au nord de l'Île-de-France, qui l'héberge dans son salon pour quelques nuits. Après avoir été escroqué de plusieurs centaines d'euros par un intermédiaire qui lui promet de l'aider pour ses papiers et son logement, il se retrouve alors chez un cousin en banlieue Est, qui lui demande 390 euros par mois pour l'héberger.

Cette situation, qu'il juge intéressée, pousse Monsieur D. à trouver une alternative. Une personne loue une chambre pour lui dans un foyer en Seine-Saint-Denis. Monsieur D. lui rembourse chaque mois 286 euros. Pendant 9 ans, Monsieur D. va ainsi rester dans cet établissement vétuste, dans une pièce avec 3 autres personnes : « *Les rapports sont difficiles, pour la tranquillité... Tu paies ton loyer, mais tu n'as pas le choix. Il y a du bruit, on n'a pas tous la même mentalité. C'est usant, il n'y a pas d'intimité.* »

Durant ces 9 années, Monsieur D. travaille sans interruption comme conducteur d'engins dans les Yvelines, loin de son foyer : « *Je travaille dur pour avoir une vie plus décente, je travaille beaucoup. Se lever le matin, et aller là-bas, ça me prend presque deux heures.* » Il gagne alors près de 2 000 euros par mois, dont une partie lui sert aussi à payer ses impôts sur le revenu.

Au cours de cette période, il tente à trois reprises de se faire régulariser avec l'aide d'une avocate : « *J'ai arrêté de la voir, ça ne marchait pas. Je lui avais déjà donné 2 400 euros et ça n'avait rien donné.* » Il obtiendra

¹⁰ Centre Primo Levi, « De l'accueil au contrôle, catégoriser pour nommer », *Entretien avec Catherine Withol de Wenden par Marie Daniès*, in *Mémoires* n° 66, mars 2016.

finalement sa régularisation en 2014, suite à sa rencontre avec une militante associative, Madame A.

Un mois après, Monsieur D. accède enfin à une chambre individuelle en résidence sociale. Le soulagement est intense : « *On m'a dit "c'est bon, la maison c'est à toi". J'ai appelé Madame A., j'étais content. C'est important, c'est à mon nom, je ne suis plus hébergé. Là je paye 325 euros par mois, c'est très bien* », et ce même si les sanitaires et la cuisine sont partagés avec les autres résidents.

Avec son titre de séjour d'un an renouvelé, Monsieur D. sait que son parcours est loin d'être terminé. Il espère aujourd'hui obtenir une carte de résident de dix ans pour pouvoir enfin accéder à un logement autonome, lui qui n'a connu jusqu'à présent que les foyers et l'hébergement chez des proches.

Sur le terrain, des solutions existent

Sur l'ensemble du territoire ou au-delà de nos frontières, différents acteurs se mobilisent pour chercher des solutions concrètes au bénéfice des personnes migrantes sans ressources. Si la majorité de ces initiatives constituent des réponses à petite échelle, elles témoignent d'une dynamique positive en matière d'accueil des migrants et suggèrent que le principal obstacle à un accueil digne des personnes relève d'une absence de volonté politique.

MOBILISER LE PARC PRIVÉ

Habitat et Humanisme, qui mobilise chaque année 500 nouveaux logements auprès de propriétaires solidaires, a lancé en septembre 2015 un appel spécifique visant la mise à disposition, au bénéfice de réfugiés, de logements issus du parc privé, en sous-location. Les logements sont mis à disposition au minimum 12 mois et le propriétaire consent un abandon de loyer pour 6 mois minimum. En échange, Habitat et Humanisme prend en charge l'ensemble des coûts et assure, en lien avec ses partenaires associatifs, l'accompagnement des ménages. À la fin de la période d'occupation du logement, un bail glissant peut être proposé au ménage, qui devient alors locataire en titre. Dans le cas contraire, Habitat et Humanisme l'accompagne dans ses démarches de relogement. Pour renforcer ce type d'initiatives, une aide complémentaire de 1 000 euros au conventionnement ANAH a été mise en place par le gouvernement au bénéfice des bailleurs volontaires.

MOBILISER LE PARC SOCIAL

Une plateforme nationale pour le logement des réfugiés a été mise en place, sous le pilotage de la DIHAL, en vue de faciliter la mobilisation de logements (issus du parc privé ou social) dans des zones détendues au bénéfice de réfugiés. Entre fin

2015 et mi-2016, ce sont près de 1 000 réfugiés qui en auraient bénéficié, pour un objectif de 3 000 logements à mobiliser d'ici mi-2017. Cette plateforme pourrait assurer un processus fluide d'accès au logement pour les personnes, en jouant un rôle d'interface entre l'offre et la demande. Son efficacité est cependant limitée notamment par l'inadéquation entre la typologie des logements mis à disposition (majoritairement des logements de type familiaux) et le profil des réfugiés (essentiellement des hommes isolés). D'autre part, les dysfonctionnements et la lenteur du mécanisme européen de relocalisation, visant à répartir les demandeurs d'asile dans les différents États européens, a retardé l'arrivée de nombreux réfugiés, laissant des logements mis à disposition inoccupés, au risque de démobiliser les bonnes volontés.

L'exemple de Pontivy, en Bretagne, témoigne des possibilités de mobilisation du parc social, même au bénéfice de familles déboutées de leur demande d'asile. Le projet consiste à louer un logement social au nom du Centre communal d'action sociale de Pontivy et à le mettre à disposition d'une famille déboutée de l'asile en sous-location. Les coûts sont pris en charge par différents partenaires, tandis que le ménage participe à hauteur de 10 % de ses ressources. Celui-ci bénéficie d'un accompagnement renforcé par le Réseau Éducation sans Frontières et le Secours catholique, avec le soutien de la Fondation Abbé Pierre.

FACILITER L'INTÉGRATION DES RÉFUGIÉS STATUTAIRES

Dans le Rhône, Forum réfugiés a mis en place dès 2002 le programme Accelair, qui vise l'intégration des réfugiés via l'emploi et le logement. Un accord collectif départemental d'attribution a été conclu avec les bailleurs sociaux. Les ménages bénéficient d'un accompagnement renforcé pour l'accès et le maintien dans le logement. Fort de plusieurs années de fonctionnement, la méthodologie du programme peut aujourd'hui être « transférée » dans d'autres départements, avec l'aide de Forum réfugiés. Les partenaires du programme mettent en avant ses points forts : fixation concertée des objectifs quantitatifs, accompagnement des ménages, interface entre ménages et bailleurs, sensibilisation et formation des bailleurs. Ils regrettent cependant l'absence de certaines institutions, en particulier les mairies. Depuis sa mise en place, le programme a permis le relogement de 7 388 personnes, avec 2 643 baux signés. L'association cherche désormais à élargir son offre grâce à la mobilisation du parc privé, l'hébergement provisoire chez des particuliers et la colocation.

LOGER ET ACCOMPAGNER DES DEMANDEURS D'ASILE DÉBOUTÉS

À Rennes, des logements ont pu être mis gratuitement à disposition de ménages évacués d'un squat dans le cadre du dispositif partenarial Coorus. La situation assez favorable du logement dans la métropole rennaise a permis à de nombreux ménages d'accéder à un logement de droit commun. Mais les personnes déboutées de l'asile, dont la situation administrative ne permet pas un accès au logement social, sont restées dans le dispositif, en l'absence de solutions alternatives. L'État a alors décidé de se retirer du projet. Plusieurs ménages déboutés de l'asile en ont

alors été exclus et ont dû quitter le logement qu'ils occupaient avant que l'État ne se réengage dans le projet. Une situation scandaleuse, qui ne peut se justifier par la seule difficulté liée à la sortie du dispositif, dès lors qu'aucune perspective d'accès à un hébergement d'insertion ou au logement social n'est envisageable en l'absence de droit au séjour.

L'association Emmaüs Bussières-et-Pruns (Puy-de-Dôme), qui gère un CADA, a mis en place le projet « logements solidaires », en partenariat avec la Communauté Emmaüs de Puy-Guillaume, pour éviter toute remise à la rue, en particulier de personnes déboutées. Pour cela, chaque famille est logée pendant deux ans (renouvelable une fois) et accompagnée dans ses démarches de régularisation et d'insertion, et s'engage socialement, par exemple au sein de la communauté. Le montage financier du projet repose sur la contribution initiale de SOLIFAP, la société d'investissements solidaires créée par la Fondation Abbé Pierre, qui achète un logement. Dans le même temps, Emmaüs lance un appel à solidarité, sur la base de groupes de donateurs qui s'engagent à donner au moins 10 euros par mois pendant deux ans, permettant à la communauté Emmaüs de racheter le logement. Deux logements sont ainsi mis à disposition. Si, à ce jour, aucun ménage sortant du CADA n'a été remis à la rue, la mobilisation des dispositifs alternatifs (hébergement chez des particuliers, mise à disposition de logements vacants privés, etc.) devient de plus en plus difficile faute d'engagement pérenne de la préfecture et du département.

« *WIR SCHAFFEN DAS* » : S'INSPIRER DU MODÈLE ALLEMAND

En 2015, l'Allemagne a accueilli 1,1 million de migrants, bénéficiant à la fois d'une vague de solidarité spontanée de la part des citoyens allemands, et d'une politique d'accueil ouvertement volontariste du gouvernement d'Angela Merkel sous le slogan « *Wir schaffen das* » (nous y arriverons). Cette ouverture politique fait figure d'exception européenne. Ce système allemand d'accueil repose, en plus de la volonté politique, sur trois principes : une organisation contrôlée de la répartition des arrivants sur le territoire, une société civile accueillante de laquelle émanent des initiatives spontanées d'accueil, et des moyens dédiés substantiels.

Ainsi, le 21 août 2015, l'Allemagne décide de ne plus appliquer, pour les Syriens, l'article de la convention de Dublin obligeant les réfugiés à déposer leur demande d'asile dans le premier pays européen par lequel ils transitent. Deux semaines plus tard, le gouvernement allemand débloque 6 milliards d'euros pour l'accueil des réfugiés, notamment en termes de logement et de créations de postes d'enseignants ou de policiers. L'Allemagne évalue à 13 000 euros le coût annuel par personne de la prise en charge des réfugiés.

Cette ouverture a été facilitée par la situation démographique allemande de faible natalité, qui fait craindre une pénurie de main-d'œuvre. Ainsi, la Deutsche Bahn, l'entreprise ferroviaire publique allemande a, par exemple, lancé un programme de qualification à destination des réfugiés. L'efficacité du système allemand repose

sur la répartition par Land des réfugiés, les quotas prenant en compte les revenus fiscaux et la population de chaque Land allemand, et la prise en charge par l'Office fédéral pour les migrants et les réfugiés (BAMF) de toute l'organisation. Concrètement, un étranger arrivant à Munich, par exemple, reçoit tout d'abord des soins dans une institution de premier accueil. Il doit ensuite s'enregistrer dans le centre régional du BAMF le plus proche (22 répartis dans les 16 Länder, et situés à côté des centres d'hébergement, avec obligation d'hébergement pendant trois mois), qui lui attribuera un Land. Le système tient ici compte du pays d'origine, chaque antenne étant spécialisée dans l'étude de certains pays d'origine. Enfin, une fois arrivé dans le Land, il est redirigé vers les différents districts. La gestion des centres, selon les Länder, peut être du ressort de l'administration du Land, ou alors des associations comme Caritas peuvent intervenir.

Si le modèle allemand ne saurait être transposé, en l'état, au territoire français et malgré les reculs opérés depuis par le gouvernement allemand dans le champ de l'accueil de personnes migrantes, il constitue une source d'inspiration utile tant l'organisation mise en place semble plus efficiente qu'en France.

Pour un accueil respectueux, sortir de la logique répressive

Les exemples développés ci-dessus donnent une idée de certaines solutions mises en œuvre sur le terrain. Pour autant, seuls de véritables changements politiques seraient à même d'améliorer les conditions de vie des personnes migrantes et de faciliter leur accès à un toit.

DÉSAMORCER LA DYNAMIQUE SÉCURITAIRE AUTOUR DES BIDONVILLES ET « CAMPEMENTS »

Quelles que soient leur origine, leur situation administrative et leur localisation, les personnes contraintes de vivre dans des bidonvilles ne doivent pas continuer à subir une politique sécuritaire d'évacuations et expulsions à répétition sans solution, mais plutôt faire l'objet d'une politique sociale adressée à des personnes en situation de précarité, dans l'esprit de la circulaire de 2012. De surcroît, il serait nécessaire **de redéfinir le cadre de la mission nationale de résorption des bidonvilles**, arrivée à son terme en décembre 2016, en donnant à l'opérateur les moyens nécessaires et en renforçant la mobilisation des préfets sur le terrain de la résorption des bidonvilles et du relogement de leurs occupants.

ASSURER AUX DEMANDEURS D'ASILE UN HÉBERGEMENT DIGNE

Tant que leur situation n'est pas stabilisée sur le plan juridique, les demandeurs d'asile ne peuvent prétendre à accéder à un logement dans le parc social et, bien souvent, leur faible niveau de revenus les empêche de rechercher un logement dans le parc privé. Cependant, il est de la responsabilité de l'État français d'assurer à chacun d'entre eux un hébergement digne, stable et rendant possible un accom-

pagement adapté. En ce sens, il paraît fondamental de **maintenir les CADA comme la norme de l'accueil**, en augmentant significativement leur nombre de places. Lorsque c'est possible, la transformation de centres d'accueil et d'orientation (CAO) en CADA pourrait être envisagée. De plus, il serait pertinent de rétablir le droit de travailler des demandeurs d'asile, supprimé en 1991, pour faciliter leur insertion et leur solvabilisation.

Par ailleurs, il conviendrait également **d'assouplir l'aspect contraignant du dispositif national d'asile** en permettant aux personnes de bénéficier d'une deuxième proposition d'hébergement en cas de refus de la première et en prévoyant le maintien du bénéfice des conditions d'accueil en cas de refus définitif ; bref, pour reprendre les recommandations de la CNCDH, « de ne pas opter pour un hébergement directif¹¹ ».

En miroir, il conviendrait de **renforcer la mobilisation locale** en matière d'accueil des demandeurs d'asile en introduisant un élément de contrainte pour les communes, dont l'implication reste à ce jour purement volontaire et très inégale. Le modèle allemand, basé sur une clé de répartition prenant en compte les revenus fiscaux et la population de chaque Land, pourrait constituer une source d'inspiration.

FACILITER L'ACCÈS AU LOGEMENT

Il s'agit en premier lieu de **mobiliser toutes les solutions d'accès au logement** dans le parc privé (intermédiation locative sous forme de mandat de gestion ou de sous-location, bail à réhabilitation, location à titre gratuit) et dans le parc social (mise à disposition de logements vacants par les bailleurs). En ce sens, il conviendrait notamment de **renforcer le rôle de la DIHAL** dans sa mission de mise en relation de la demande et de l'offre de logements disponibles, dans une démarche visant l'ajustement des propositions de logement aux besoins et à la situation des personnes, mobilisant les initiatives publiques et privées.

TRAITER AVEC DIGNITÉ LES PERSONNES DÉBOUTÉES DU DROIT D'ASILE ET OFFRIR UNE PERSPECTIVE AUX PERSONNES EN SITUATION IRRÉGULIÈRE

En premier lieu, il convient d'éviter un mélange des genres préjudiciable entre hébergement et procédure d'expulsion, qui nourrit la suspicion des accueillis et le non-recours à leurs droits et complique le travail des travailleurs sociaux. En ce sens, il est indispensable de **mettre un terme au système d'assignation à résidence des déboutés de l'asile au sein de centres de préparation au retour**. Par ailleurs, afin d'éviter une évolution jurisprudentielle trop restrictive, il

¹¹ CNCDH, recommandation n° 27, avis sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile, adopté le 20 novembre 2014.

faudrait **renforcer la reconnaissance explicite dans la loi du droit inconditionnel à l'hébergement d'urgence** pour toute personne qui en exprime le besoin, sans considération de sa situation administrative. Enfin, afin de sortir de l'impasse les personnes en situation irrégulière, qui n'ont pas d'autre perspective qu'un hébergement d'urgence, dans le meilleur des cas, alors que bien souvent elles travaillent, mènent une vie de famille, ont des enfants scolarisés en France, il est indispensable de **faciliter leur régularisation**. En ce sens, il serait utile que la circulaire « Valls » soit réellement appliquée de la même manière partout sur le territoire. Cela permettrait d'assurer une égalité de traitement des personnes et des critères plus transparents. De plus, un assouplissement des conditions d'ancienneté de résidence en France prévues par la circulaire, qui ne laissent pas de perspective d'insertion aux personnes à court ou moyen terme serait pertinent. Enfin, il est nécessaire d'accorder un titre de séjour aux personnes dont l'éloignement est inenvisageable en raison des risques de traitements inhumains ou dégradants encourus en cas de retour dans le pays d'origine¹². En effet, maintenir des années durant des personnes « ni régularisables ni expulsables » dans une situation d'invisibilité administrative et sociale est à la fois indigne sur le plan humain et absurde sur le plan politique.

¹² Voir §42 de l'avis sur la réforme du droit des étrangers, adopté par la CNCDH le 21 mai 2015.

Changer de regard

L'enlèvement des conflits, les changements climatiques et l'accroissement des inégalités pousseront encore de nombreuses personnes sur les routes, et la communauté internationale doit y faire face collectivement, dans le cadre d'un réel partage des responsabilités. En ce sens, les engagements de la France sont très limités par rapport aux besoins de protection des personnes, ainsi qu'aux efforts fournis par d'autres États. Ainsi, le Liban accueille plus d'un million de réfugiés syriens, représentant 25 % de sa population, tandis que les 206 170 personnes bénéficiaires d'une protection internationale en France correspondent à 0,3 % de la population.

La référence récurrente à la crainte d'un « appel d'air » et les insuffisances de la politique française d'accueil des personnes migrantes montrent une volonté sous-jacente de décourager les candidats à la migration. Cela se traduit par des moyens concentrés sur les contrôles et les solutions d'hébergement à court terme, alors que l'Allemagne a débloqué une enveloppe de 6 milliards d'euros pour l'accueil des migrants. Là où les dirigeants allemands ont une vision à long terme en affichant une volonté d'intégration des personnes migrantes, leurs homologues français gèrent la situation de façon réactive et bien souvent confuse. En changeant de paradigme et en allant vers un accueil assumé des personnes, la France faciliterait la coordination et l'efficacité de son système d'accueil. Afin d'initier une telle inversion de logique, il faut changer de vision sur les personnes migrantes, au regard de nos obligations internationales, de notre devoir d'humanité le plus élémentaire, plutôt que d'y voir une charge, alors même que toutes les études économiques montrent que, au-delà des dépenses publiques nécessaires à court terme, il s'agit plutôt d'une opportunité économique à moyen ou long terme.

CHAPITRE. 6 Prévenir mieux pour expulser moins

« Mes amis, au secours ! »



Une femme vient de mourir gelée cette nuit à 3 heures, sur le trottoir du boulevard de Sébastopol, serrant sur elle le papier par lequel avant-hier on l'avait expulsée. »

Abbé Pierre, Appel de 1954

Les expulsions locatives sont la conséquence directe de la paupérisation d'une partie de la population exposée à des loyers et charges de moins en moins soutenables. Confrontés à un taux d'effort plus important, les ménages modestes logés dans le parc privé sont particulièrement exposés au risque d'expulsion locative, bien que celui-ci tende également à augmenter dans le parc social¹. Outre les niveaux des loyers et des charges, la fragilisation des mécanismes d'aide est aussi en cause dans la montée des expulsions, en particulier les coupes récurrentes opérées dans les aides au logement.

En 2015, les forces de l'ordre ont procédé à près de 14 400 expulsions, 24 % de plus que l'année précédente, sans compter les ménages menacés d'expulsion qui quittent leur logement d'eux-mêmes ou sous la pression de leur propriétaire, dont le nombre est difficilement appréhendable. Le nombre de procédures judiciaires intentées en vue d'une expulsion locative est bien plus important, puisqu'en 2015 ce sont 168 775 demandes, dont plus de 159 800 pour cause d'impayés ou défaut d'assurance, qui ont été formulées devant la justice, et environ 127 000 qui ont abouti à une décision l'expulsion (voir tableau de bord page 267).

Qu'elles parviennent ou non à leur terme, les procédures d'expulsion locative entraînent généralement de **graves conséquences pour les ménages** concernés. Touchant le plus souvent des personnes rencontrant des difficultés personnelles, professionnelles ou de santé, elles peuvent être vécues comme une « spirale infernale, un acharnement du sort² ». Si elles tendent à aggraver des troubles psychologiques préexistants, elles peuvent également déclencher troubles de l'appétit ou du sommeil, anxiété chronique voire dépression. Lorsque

¹ L'Espace Solidarité Habitat (ESH) de la Fondation Abbé Pierre constate une montée des difficultés dans le parc social, en particulier dans les logements sociaux les plus chers dits « PLS », si bien que la majorité des ménages en difficulté de paiement qu'il accompagne vivent désormais en Hlm.

² Fondation Abbé Pierre, « Les conséquences psychologiques et sociales de la procédure d'expulsion », Cahiers du mal-logement, octobre 2004.

la procédure aboutit à l'expulsion effective du ménage, les conséquences sont véritablement traumatiques : la perte d'un toit, la nécessité d'accepter des solutions de substitution insatisfaisantes - comme l'hébergement chez des tiers - voire la perspective de l'errance sont autant d'éléments expliquant que l'expulsion soit généralement vécue comme une « exclusion cruelle de la société³ ».

Si les procédures d'expulsion contribuent à fragiliser les ménages, elles représentent également **un coût important pour la collectivité, que la prévention permettrait de limiter**, comme tend à le montrer une étude réalisée en Autriche et en Allemagne, qui indique qu'une dépense d'un euro dans le champ de la prévention des expulsions permettrait d'économiser 7 euros en frais d'hébergement et d'insertion⁴.



M. L., 53 ANS, SURENDETTÉ, EN ATTENTE DE HLM DEPUIS 1999, PRIORITAIRE DALO DEPUIS 2012, ET MALGRÉ TOUT EXPULSÉ EN 2016 AVEC SA FEMME ET LEUR TROIS ENFANTS

M. L., sa femme et leurs trois enfants ont emménagé en 1999 dans un logement privé (T3 de 68 m²) à Paris, pour un loyer de 1 200 euros. Fin 2009, M. L. perd son emploi dans le bâtiment, pour lequel il touchait un salaire de 3 600 euros : « *Je suis diabétique, je suis devenu semi-indépendant et comme un malheur ne vient jamais seul j'ai perdu mon permis en même temps.* » Avec 1 300 euros d'allocation chômage, il ne peut plus payer l'intégralité du loyer et les dettes s'accroissent. M. L. saisit la commission de surendettement qui valide son dossier, mais le ménage ne parvient pas à apurer sa dette. Le second dossier est refusé par la Banque de France, qui juge M. L. de mauvaise foi pour avoir retiré 3 000 euros de son assurance-vie.

En 2012, les propriétaires du logement obtiennent un jugement d'expulsion. M. L. « *fait des recours pour avoir un délai* », mais il est expulsé en août 2016. Résigné, il fait en sorte que l'expulsion se déroule dans le calme : « *les associations sont venues quand il y avait la police, j'ai dit «pas de problème, on s'en va». J'ai mon image, je ne voulais pas faire d'histoires. Et je me mets à la place du propriétaire aussi (...) J'ai accepté de sortir parce que les enfants n'étaient pas là. C'était mieux qu'ils ne voient pas ça.* »

³ *Ibid.*

⁴ *Pilot project - Promoting protection of the right to housing - Homelessness prevention in the context of evictions VI/2013/056 Full report - final version Human European Consultancy School of Law, National University of Ireland Galway FEANTSA, p 112..*

Le ménage obtient alors un hébergement à Choisy-le-Roi, « deux chambres séparées dans un hôtel ». Cependant, M. L. et sa famille préfèrent être hébergés par des proches dans deux logements différents à Paris, car ses enfants y sont scolarisés et sa femme y travaille.

M. L. et sa femme ont une demande de logement social en cours depuis 1999, puis ont été reconnus prioritaires Dalo en 2012, sans jamais recevoir de proposition de logement. M. L. a tout essayé pour interpeller sur sa situation, sans résultats : « On a vu les associations, un élu de la mairie, des journalistes. (...) Mais ça n'a pas arrangé les choses, rien. » Il estime que les procédures 'classiques' ne peuvent plus l'aider : « On a des piles de dossiers avec les jugements d'expulsion, etc., d'autres avec les demandes de logement, les lettres à la mairie, etc. Mais tant que vous n'avez pas foutu une tente devant la mairie pour faire le bordel chaque jour, y a rien. Si on m'avait donné un logement avant, j'aurais pas eu de dettes. Et maintenant, on me dit qu'avec une dette de 70 000 euros aucun bailleur ne va m'accepter. C'est un cercle vicieux, on vous dit « attendez, y a pire que vous, y a des gens qui sont dehors », jusqu'à ce qu'on soit dans une situation tout aussi misérable et après on attend encore. »

Le surendettement et l'expulsion du ménage ont eu des conséquences importantes sur la vie quotidienne de M. L. : « Ça fait plus que six ans maintenant que ces histoires de logement me bloquent tout. Je ne peux pas ouvrir de société comme je suis interdit bancaire, je ne suis pas parti en vacances depuis cinq ans parce que je ne veux pas qu'on me chasse pendant ce temps, je ne me suis pas reposé mentalement depuis cinq ans. Je suis toujours en alerte. »

Alors que les chances de régulariser la situation diminuent à mesure qu'augmente le montant de la dette, le constat est partagé : de manière générale, la prévention des expulsions intervient trop tardivement. D'autre part, l'« empilement parfois peu lisible de dispositifs juridiques⁵ » est ici particulièrement pénalisant. Notons toutefois certaines évolutions en la matière depuis plusieurs années, à travers notamment l'adoption de la loi ALUR et le lancement au printemps 2016 d'un plan interministériel de prévention des expulsions.

⁵ CNCDDH, « Logement : un droit pour tous ? », *permettre un accès effectif et non discriminatoire au logement*, avis du 16 juin 2016, p. 3.



Des avancées récentes, une mise en œuvre laborieuse

Les avancées réelles apportées par la **loi ALUR** sont déjà mises en difficulté par une dotation financière insuffisante. Ainsi les CCAPEX⁶ disposent de ressources variables en fonction des territoires, au risque d'amputer leur capacité matérielle à assumer les nouvelles missions qui leur ont été confiées. La publication de divers **décrets d'application** a aussi donné lieu à un certain « détricotage » des dispositions protectrices de la loi ALUR. Ainsi, les avancées obtenues sur le plan du maintien des APL pour les locataires de bonne foi en situation d'impayés ont été sensiblement limitées par le décret d'application, qui remplace la notion de « bonne foi » par celle de « solvabilité » des ménages. Pour d'autres dispositions de la loi, c'est la capacité de suivi et de contrôle qui fait défaut. On peut notamment citer la réalisation de diagnostics sociaux et financiers, rendue systématique au stade de l'assignation, ou encore la possibilité pour le FSL d'accorder une aide en l'absence d'accord du propriétaire, autant de mesures qui nécessiteraient un véritable suivi d'application. Si c'est aujourd'hui sur le terrain de la mise en œuvre de la loi – encore parcellaire – que tous les efforts doivent se concentrer, **l'abandon de certaines de ses mesures emblématiques** les plus structurelles – comme la Garantie Universelle des Loyers (GUL) – constitue une véritable occasion manquée pour apaiser et rééquilibrer les rapports locatifs.

Les dispositions nationales ne font pas tout. On constate également d'importantes **disparités entre les territoires**. Ainsi en Île-de-France, entre 70 % et 75 % des assignations en justice pour impayés de loyer aboutissent à une décision d'expulsion, contre près de 100 % dans le Rhône ou en Loire-Atlantique. Les difficultés à expliquer ces différences appellent une réflexion sur le rôle des acteurs locaux et leur impact sur l'issue du contentieux locatif. De nombreux dispositifs mobilisables à différents stades de la procédure sont de nature à éviter l'expulsion « sèche » du locataire en impayés. Mais leur utilisation dépend en grande partie de la volonté des acteurs locaux, de leur capacité de coordination et de leur réactivité.

Il est pourtant possible, à **chaque étape de la relation locative**, dès la signature du bail de mobiliser tous les outils permettant de limiter les conséquences des difficultés rencontrées par le ménage, avant que l'expulsion ne devienne la seule issue possible.

⁶ Commission de coordination des actions de prévention des expulsions.

Au stade pré-judiciaire : renforcer le traitement social de l'impayé

Alors que près de 500 000 ménages locataires sont en situation d'impayés, d'après l'enquête nationale logement de 2013, les dispositifs de lutte contre les impayés et de résorption des dettes locatives constituent les principaux outils de la politique de prévention des expulsions locatives. Or, on constate que leur mobilisation reste assez inégale, notamment en fonction du type de logement occupé.

De plus en plus sensibilisés aux enjeux de prévention des expulsions, et considérant que « le coût du traitement d'un dossier au stade contentieux serait trois fois supérieur à celui du précontentieux⁷ », **certains bailleurs sociaux** ont par exemple développé de **nouveaux axes d'intervention visant le traitement social de l'impayé** : recrutement de travailleurs sociaux dans les équipes internes des bailleurs travaillant en binôme avec le service recouvrement, traitement collégial des cas complexes, organisation de réunions de suivi régulières, partenariats avec les acteurs institutionnels et associatifs, participation aux instances comme les CCAPEX, etc. Leurs services se mobilisent de plus en plus précocement et développent des stratégies de traitement de l'impayé axées sur l'aller-vers et l'individualisation des réponses aux situations rencontrées. Dès l'entrée dans le logement, ils peuvent aider à formuler des demandes d'aides au logement ou encore anticiper les difficultés liées au mois de carence et prévoir l'étalement des surcoûts liés à l'entrée dans le logement. Pour les ménages dont le diagnostic initial a montré une fragilité particulière, un accompagnement à la gestion du budget peut être proposé par le bailleur. Lorsque, malgré ces précautions, un impayé survient, ils développent des procédures de relance immédiates (par voie postale, téléphonique ou physique à l'occasion de visites à domicile), peuvent proposer des aides à la quittance et cherchent, par l'intermédiaire de leurs travailleurs sociaux, à mobiliser tous les dispositifs de nature à régulariser la situation, en particulier le Fonds de solidarité pour le logement (FSL). Lorsque la situation l'exige, ils peuvent consentir des abandons de créances et, en cas de signature d'un plan d'apurement de la dette, font généralement preuve de souplesse vis-à-vis des locataires quant au respect des mensualités prévues. La recherche d'une solution se poursuit y compris au stade contentieux, profitant notamment de délais parfois assez longs entre l'assignation et l'audience. Même après une éventuelle résiliation du bail par le juge, des bailleurs se placent dans une posture facilitante, en restant ouverts à la possibilité, pour le locataire dont le bail a été résilié, de bénéficier d'une seconde chance sous le modèle du protocole de cohésion sociale.

Ces pratiques gagneraient à être généralisées dans l'ensemble du parc social et développées dans le parc privé, où la majorité des bailleurs y restent la plupart du temps hermétiques et ont de toute façon rarement de telles capacités

⁷ USH, « Prévention des impayés et des expulsions : l'action des organismes HLM », *Repères politiques sociales* n° 7, juillet 2015, p. 10.

d'intervention. Dans ce champ, si des progrès juridiques ont été réalisés en vue de dépasser les blocages liés à la mauvaise volonté de certains propriétaires, leur mise en œuvre reste assez aléatoire. Par exemple, la possibilité de bénéficier d'une aide du FSL sans l'accord du bailleur, règle d'attribution d'ordre public, est très peu appliquée. Par ailleurs, les budgets des FSL sont en constante baisse, alors que les besoins augmentent.



En Autriche ou en Charente, accompagner les ménages

En vue de réduire le sans-abrisme, une association a mis en place, en partenariat avec la municipalité de **Vienne en Autriche, un service social spécialisé dans la prévention des expulsions (FAWOS)**. Ce service parapublic, informé par les tribunaux de chaque procédure judiciaire intentée en vue d'une expulsion locative, prend directement contact avec le ménage concerné. Cette information **au stade le plus précoce** de la procédure est le véritable atout du dispositif puisqu'il permet une intervention rapide. En fonction de la situation, le FAWOS peut dispenser des conseils, assurer un accompagnement, proposer une médiation avec le propriétaire ou une aide financière visant la résorption de la dette. Une évaluation du dispositif réalisée en 2013 indique que, lorsque FAWOS intervient à temps, **entre 75 % et 80 % des personnes peuvent être aidées**, *via* une négociation de baisse de loyer, un remboursement des dettes ou un accompagnement à la gestion du budget.

En France également, des acteurs s'organisent, comme en Charente où la Charte départementale de prévention des expulsions confie au **GIP Charente Solidarités** l'accompagnement des ménages concernés par une procédure d'expulsion locative. Le GIP, informé par la préfecture de toutes les procédures d'expulsion intentées, peut alors proposer une médiation entre le locataire et le propriétaire ou accompagner le ménage dans une démarche de relogement ou de prise en charge au sein d'une structure spécialisée. Il contribue à améliorer la connaissance par le juge et le préfet des situations, en rédigeant une enquête sociale et financière au stade de l'assignation, puis un rapport social au stade de la demande de concours de la force publique. L'intervention du GIP et la dimension partenariale sur le territoire ont permis aux ménages suivis entre 2010 et 2013 d'obtenir **des délais dans 72 % des cas**⁸, alors que le pourcentage variait entre 38 % et 40 % au niveau national sur cette période.

⁸ GIP Charente Solidarités, « Bilan de la prévention des expulsions en 2013 ».

Au stade judiciaire : favoriser l'implication du locataire

À situation équivalente, **un locataire absent à l'audience aura moins de chances de se voir proposer un échéancier** qu'un locataire présent et en capacité de se défendre, le juge considérant souvent « que la présence du locataire traduit un intérêt de ce dernier pour sa situation et constitue un gage de mobilisation ultérieure quant au respect de la décision⁹ ». En 2015, **alors que le taux d'absentéisme à l'audience est de 60,8 %, il s'élève à 73,8 % des décisions prononçant l'expulsion ferme**. De tels chiffres poussent à s'interroger sur les raisons d'un important taux d'absentéisme à l'audience et sur les moyens d'y remédier. Le renforcement de la formation des travailleurs sociaux sur la procédure d'expulsion ou encore la simplification des actes de procédures et la généralisation des courriers informatifs envoyés aux ménages, sont autant de chantiers en cours de nature à favoriser la présence des locataires lors des audiences en justice. Le plan national de prévention des expulsions annoncé au printemps 2016 identifie, dans chaque département, une antenne départementale de prévention des expulsions (généralement l'ADIL). Valoriser et faire connaître l'action des 79 ADIL présentes sur le territoire est justifié, mais elles ont besoin de moyens supplémentaires pour assurer ces missions.

Dans un cadre légal et administratif complexe, permettre à un ménage de faire valoir ses droits nécessite de plus un « décloisonnement des approches sociales, administratives et juridiques¹⁰ », un **accompagnement global** sur le modèle de ce que propose le secteur associatif par exemple l'Espace Solidarité Habitat (ESH) de la Fondation Abbé Pierre à Paris, qui peut aller si besoin jusqu'au terrain contentieux. Un effort pour pérenniser un financement suffisant des associations assurant cet accompagnement est donc indispensable, surtout s'il s'agit de privilégier une démarche d'« aller vers » des personnes en difficulté qui ne recourent pas à leurs droits spontanément.

Dans un domaine faisant largement appel aux procédures juridiques, assurer une meilleure connaissance des problématiques locatives par les acteurs du monde de la justice est par ailleurs nécessaire. Les juges sont peu mobilisés dans la prévention des expulsions. Dans les faits, ils font peu usage de leur possibilité d'accorder au locataire des délais d'office car « il est contraire à leurs habitudes d'accorder d'office à une partie ce qu'elle n'a pas expressément demandé¹¹ » et, « réticents à remplir [leur] rôle social, ils continuent à faire prévaloir le droit de propriété et la sanction

⁹ Rapport inter-inspections, « Evaluation de la prévention des expulsions locatives », août 2014, p. 24.

¹⁰ Fondation Abbé Pierre, « Principes fondamentaux de l'accompagnement aux droits liés à l'habitat (ADLH) », octobre 2015.

¹¹ Rapport inter-inspections, « Evaluation de la prévention des expulsions locatives », août 2014, p. 21.

du locataire mauvais payeur¹² ». Par ailleurs, les acteurs de l'accompagnement constatent souvent un manque de connaissance, de la part des juges, des différents dispositifs mobilisables pour éviter une expulsion. **En ce sens, une meilleure formation des magistrats** est indispensable, de même qu'un renforcement des passerelles entre acteurs, sur le modèle du partenariat mis en place par le bailleur social Pas-de-Calais-Habitat, qui repose sur l'animation, par une salariée du bailleur, d'un réseau d'huissiers et de conciliateurs de justice ainsi que la présentation de la politique du bailleur à chaque nouveau magistrat¹³.

Il convient également de **généraliser des bonnes pratiques**, comme la possibilité laissée à un locataire en situation d'impayés, pour lequel un échancier a été mis en place, de **différer de quelques jours le paiement**, sans craindre une reprise de la procédure d'expulsion, comme le permet la juridiction parisienne. L'absurdité de voir expulser un locataire dont les difficultés sont parfois simplement liées à la date de réception de son salaire ou de ses prestations sociales plaide en faveur d'un assouplissement du mécanisme.

Après résiliation du bail, reloger plutôt qu'expulser

Même si toutes les démarches préventives ont échoué avant la résiliation du bail, l'expulsion n'est pas une fatalité. Normalement tenu de prêter son concours à l'exécution des décisions de justice, le préfet peut cependant refuser d'octroyer le concours de la force publique à une décision d'expulsion s'il estime que son exécution causerait un trouble grave à l'ordre public. En 2015, environ 50 000 demandes de concours de la force publique ont été formulées, tandis que 33 500 décisions de concours ont été octroyées et 14 400 exécutées. Ce sont donc près d'un tiers des demandes qui aboutissent à une expulsion effective en présence des forces de l'ordre. Ce pourcentage pourrait être réduit si les préfets étaient encouragés en ce sens.

Le manque de volontarisme est particulièrement manifeste aujourd'hui s'agissant des ménages devant être relogés prioritairement et en urgence au titre du Dalo. Une circulaire invite les préfets à refuser l'exécution de l'expulsion, mais son application est très inégale, et particulièrement faible en Île-de-France, des dizaines de ménages étant expulsés chaque année malgré cette circulaire. Des écarts qui s'expliquent « essentiellement par le degré d'investissement et de coordination des acteurs de terrain, en particulier par la priorité accordée à ce dossier par le préfet¹⁴ », ce qui est parfaitement inacceptable au regard de l'importance du sujet.

¹² Conseil d'État, rapport public 2009, « Droit au logement, droit du logement », La documentation française, p. 153.

¹³ USH, « Prévention des impayés et des expulsions : l'action des organismes HLM », Repères politiques sociales n°7, juillet 2015, p. 25.

¹⁴ IGA, n°2014-1 janvier 2014, « L'évolution et la maîtrise des dépenses de contentieux à la charge du ministère de l'intérieur »

Le budget dont disposent les préfetures pour indemniser les propriétaires dans ce cas-là semble être un autre élément déterminant le taux d'octroi du concours de la force publique dans le département. Là encore, on ne saurait accepter que les ménages les plus fragiles supportent les conséquences de la défaillance de l'État. Il s'agit donc **d'abonder les fonds d'indemnisation des propriétaires** à la hauteur des besoins. Le logiciel Exploc, destiné au suivi des procédures d'expulsion, déployé sur l'ensemble du territoire, pourrait être utilisé pour affiner la connaissance des situations locales et adapter le budget des préfetures en fonction des besoins réels.

D'autre part, alors que la menace d'expulsion constitue un critère d'éligibilité au Dalo, seuls 3 188 ménages ont été reconnus prioritaires à ce titre en 2015. Sachant que plus de 132 000 décisions de justice prononçant l'expulsion ont été adoptées prises en 2015, on peut considérer que moins de 2,5 % des ménages menacés d'expulsion sont concernés par la circulaire Dalo. Il est donc essentiel que toute personne ayant fait l'objet d'un jugement ou d'une ordonnance prononçant l'expulsion soit reconnue prioritaire, quelles que soient les démarches préalables effectuées et sans attendre la décision d'octroi du concours de la force publique. Certaines COMED utilisent déjà ce critère, et il s'agit désormais d'harmoniser les pratiques de ces commissions, dans le sens d'une meilleure protection des ménages.¹⁵

Au-delà de l'objectif de maintien dans les lieux, chaque fois que cela est possible, **la prévention des expulsions doit également s'articuler avec le processus d'accès au relogement**. En effet, quand toutes les démarches amiables sont épuisées et que le montant du loyer apparaît structurellement insoutenable au regard des ressources des locataires, l'objectif prioritaire doit être de proposer un relogement, ce qui est d'ailleurs l'esprit de l'éligibilité au Dalo des ménages menacés d'expulsion. Cela implique que ce critère devienne en pratique un motif d'attribution prioritaire et urgent de logement. Or, à cet égard, les statistiques du Système National D'enregistrement (SNE) des demandes Hlm sont éloquentes : parmi les 22 motifs d'attribution d'un logement social, la procédure d'expulsion est celle qui obtient le plus faible taux de satisfaction : 13 % (2 621 attributions pour 19 948 demandes). Le relogement des ménages menacés d'expulsion ne représente que 0,5 % des attributions de logements sociaux chaque année... En fin de procédure, quand toutes les démarches ont échoué, le relogement est pourtant la seule solution pour éviter une mise à la rue, *via* une action coordonnée entre bailleurs sociaux. **La philosophie du logement d'abord** (chapitre 1), qui vise à éviter les parcours de rue et d'hébergement, **trouverait ici une application concrète**, en évitant de priver de logement ceux qui en ont déjà un.

¹⁵ HCLPD et comité de suivi de la loi Dalo, « Rapport sur l'effectivité du droit au logement opposable », mission d'évaluation dans 14 départements, p. 49.



Reloger les ménages dans le parc social ou privé

Face à la difficulté rencontrée par les bailleurs sociaux pour proposer une mutation au sein de leur parc de logement lorsque c'est nécessaire, **quatre bailleurs sociaux de Loire-Atlantique se sont associés pour mutualiser leur offre**. Lorsqu'un ménage logé dans un logement géré par l'un des bailleurs demande une mutation pour raisons économiques, l'ADIL rencontre le ménage et réalise un diagnostic approfondi de sa situation. Sur cette base, la mutation est organisée au sein du parc mutualisé, le cas échéant après mobilisation du FSL permettant d'apurer la dette locative avant la mutation. Une telle mutualisation est nécessaire pour éviter des situations de blocage qui risquent d'augmenter la dette des ménages dont les loyers sont en décalage avec leurs ressources.

L'intermédiation locative comme outil de mobilisation du parc privé à des fins sociales peut également bénéficier aux ménages menacés d'expulsion. **Dans le Rhône, l'association ASLIM** a mis en place un bail « anti-expulsion » sous la forme d'une location/sous-location. Ce dispositif, réalisé avec l'accord du bailleur, évite le déclenchement d'une procédure d'expulsion et permet au ménage rencontrant des difficultés financières de se maintenir dans son logement. L'association mobilise l'Aide au Logement Temporaire (ALT) pour régler le loyer au propriétaire, tandis que le sous-locataire verse un loyer résiduel. Il bénéficie d'un accompagnement social assuré par différents partenaires associatifs de l'ASLIM, en vue de régulariser sa situation. Une fois la dette apurée, si un bail glissant a été accepté par le bailleur, le ménage bénéficiaire est alors **rétabli dans son statut de locataire**. Depuis la création du dispositif, 64 logements ont ainsi été mis à disposition d'autant de ménages, soit 183 personnes. En novembre 2016, 54 ménages ne sont plus sous-locataires de l'ASLIM, après avoir accédé à un relogement dans le parc privé, dans le parc social ou avoir bénéficié d'un glissement du bail à leur nom.

Inventer une sécurité sociale du logement

La prévention des expulsions est un vaste chantier, que la loi ALUR et les récentes annonces gouvernementales ont poursuivi. Sa réussite dépend aujourd'hui de la volonté des acteurs, nationaux et locaux, ainsi que des moyens qui y seront affectés. La démarche commune doit viser, à chaque fois que c'est possible, un maintien dans les lieux des locataires. **Traitement des impayés et aides à la quittance le plus en amont possible, renforcement des ADIL et des associations pour un accompagnement global des personnes, sensibilisation des magistrats et coordination des acteurs, relogement prioritaire en logement social, refus d'expulser sans solution de relogement...** : à tous les stades de la procédure, les axes d'amélioration présentés ici ne manquent pas.

Plus généralement, **l'expulsion locative exprime aussi une crispation croissante des rapports sociaux**. Pour participer à les détendre, **les pouvoirs publics ont un rôle à jouer en sécurisant les deux parties du contrat**. En particulier, l'absence de dispositif efficace de garantie des loyers et la volonté des propriétaires de se prémunir contre tout éventuel défaut de paiement, mettent en difficulté de nombreux candidats à la location qui ne disposent pas de garants fiables. Aussi, afin de rétablir une certaine équité entre les candidats à la location, la mise en place d'un véritable dispositif de garantie des loyers est impérative, suite à l'abandon en 2014 de la Garantie Universelle des Loyers (GUL), pourtant votée dans le cadre de la loi ALUR. Dans cette perspective, la Fondation Abbé Pierre tient à rappeler certains fondamentaux sans lesquels le dispositif perdrait de son intérêt.

L'universalité du dispositif est le premier de ces éléments. Les dispositifs Clé, VISALE et Loca-Pass, mis en œuvre en lieu et place de la GUL, ne bénéficient qu'à certaines catégories spécifiques (étudiants, salariés précaires, locataires du parc social) - au détriment d'autres publics en situation de précarité - et constituent en cela un recul évident par rapport à la GUL. Ainsi, alors que la France compte 2,5 millions d'étudiants, seuls 9 321 bénéficiaient de la garantie Clé au 30 septembre 2016. L'échec récurrent des dispositifs ciblés, complexes et changeants, qui sont fort peu promus, très mal connus des locataires et qui n'inspirent pas confiance aux bailleurs, sont autant de preuves de leurs limites. La récente extension du dispositif VISALE à tous les jeunes de moins de 30 ans entrant dans un logement est à cet égard un progrès, et devrait relancer une réflexion sur l'universalité d'un système de garantie des loyers.

La nature obligatoire d'une garantie des loyers, prévue dans la version initiale de la GUL, est également nécessaire. En effet, en l'absence de caractère systématique, les propriétaires peuvent avoir tendance à privilégier une assurance ou encore un cautionnement privé, qui présente pour eux l'avantage de la gratuité et de la simplicité (du moins en théorie, car les cautions privées s'avèrent souvent peu efficaces en pratique). Les dispositifs facultatifs peuvent même s'avérer contre-productifs s'ils contribuent à stigmatiser leurs bénéficiaires, vus comme des publics « à risque » par les bailleurs. Seul un dispositif ambitieux, simple et obligatoire

serait de nature à remplacer le cautionnement privé, à limiter les discriminations dans l'accès au logement ainsi qu'à sécuriser efficacement les rapports locatifs. Cela implique également que les modalités de recouvrement des sommes versées au titre de la garantie des loyers soient prévues de manière à ne pas mettre en danger les locataires concernés, en prenant en compte leur situation individuelle. Il ne s'agit pas pour autant de déresponsabiliser les locataires, qui ne seraient évidemment pas dispensés de payer leur loyer et leurs éventuelles dettes.

Enfin, afin de ne pas reproduire l'échec de la GUL, une réflexion portant sur la répartition des coûts d'un tel dispositif est indispensable. Plusieurs contributeurs peuvent être sollicités, notamment **les bailleurs, car ils seraient les premiers à bénéficier d'une meilleure couverture des impayés**, sans avoir à passer par une assurance privée ni attendre une indemnisation de l'État en cas de refus d'octroi du concours de la force publique. Une contribution majoritaire d'Action Logement et de l'État, garant du droit au logement, semble également nécessaire.

Dans un marché locatif privé constitué en majorité de bailleurs privés non professionnels, **l'État a un rôle à jouer de tiers de confiance pour réduire et mutualiser les risques**, et éviter ainsi les abus toujours possibles en cas de face-à-face sans intermédiaire entre deux contractants privés, le bailleur et le locataire, dans un rapport de force inégal. La GUL constitue à cet égard une occasion manquée de créer une véritable « sécurité sociale du logement » profitant à la fois aux bailleurs mieux indemnisés, aux locataires accédant plus facilement et sans caution au logement et à l'État qui diminuerait les coûts directs et indirects liés aux expulsions. Cette mesure gagnerait également à s'inscrire dans un véritable New Deal des rapports locatifs, comprenant une mobilisation du parc privé à vocation sociale (chapitre 4), une obligation de rénover les passoires thermiques (chapitre 8) un encadrement des loyers et une meilleure solvabilisation par les APL (chapitre 10).

CHAPITRE 7. Face au logement indigne, donner du pouvoir aux habitants

« Constituent un habitat indigne les locaux ou installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé. »
Article 84 de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du

25 mars 2009



Le nombre de logements dépourvus du **confort sanitaire de base** (eau chaude, WC, cuisine...) ne cesse de reculer en France depuis des décennies, puisque seuls 210 000 logements en seraient privés en 2013, soit 1 % du parc, contre 15 % en 1984¹. Mais **bien d'autres critères d'inconfort, plus répandus, peuvent se cumuler et avoir des conséquences dommageables** pour la santé ou la sécurité des habitants, comme l'humidité sur les murs, des problèmes d'isolation, des infiltrations d'eau ou une installation électrique dégradée. En 2013, 10 % des logements, soit près de 3 millions, cumulaient trois ou plus de ces défauts. Les conséquences sur la santé sont nombreuses et avérées, même s'il est souvent difficile de les attester pour chaque cas individuel². Bref, malgré certains progrès, la persistance d'un parc de logements insalubres, indécents ou indignes constitue une des formes de mal-logement les plus insidieuses.

La difficulté à combattre l'indignité du logement tient d'ailleurs à la diversité du phénomène. Les statistiques officielles estiment entre 400 000 et 600 000 les logements indignes dans le parc privé en métropole. Mais ce chiffre, passablement flou, comprend des situations extrêmement différentes. Un logement indigne peut occasionner des risques d'incendie, de saturnisme en cas d'intoxication au plomb, de moisissure, d'humidité ou encore d'accident corporel domestique. Les situations sont très différentes, du point de vue de l'action publique, selon le statut des occupants, qu'il s'agisse de propriétaires ou de locataires, du parc social ou du parc privé. Le logement peut être indigne pour des raisons liées à son bâti ou à ses conditions d'occupation. La situation diffère aussi selon que l'on est en présence d'un bailleur impécunieux ou non, de mauvaise volonté ou coopératif, de locataires en situation d'incurie ou non, qu'il s'agisse d'occupants en titre du bail

¹ Insee, « Les conditions de logement fin 2013 », Insee Première n° 1546, avril 2016.

² Fondation Abbé Pierre, « Le logement est une question de santé publique », rapport sur l'État du mal-logement 2016.

ou de sous-locataires, voire de personnes en situation administrative irrégulière, en agglomération ou en milieu rural, en logement collectif ou individuel, voire sous forme de division pavillonnaire, en mono ou en copropriété, pour des situations bien identifiées par les pouvoirs publics ou qui leur sont invisibles. L'habitat indigne peut concerner des personnes en logement de mauvaise qualité mais aussi des personnes vivant en bidonvilles ou divers habitats de fortune, à la frontière du mal-logement et du sans-abrisme. Sans oublier les problématiques d'habitat spécifiques aux Gens du voyage, qui seraient 200 000 à subir de mauvaises conditions d'habitat³.

Cette grande variété des situations explique le besoin d'ingénierie face à des problématiques qui sont souvent autant liées au bâti qu'à des situations sociales et humaines. C'est pourquoi le combat pour la résorption de l'habitat indigne est au moins autant un chantier d'amélioration des logements que de mobilisation et d'accompagnement des habitants.

L'habitat indigne est aussi le résultat de dynamiques urbaines. Améliorer l'habitat en centre-ville, par exemple, quand cela se traduit par leur gentrification, peut provoquer un report à la périphérie du phénomène⁴. Celui-ci n'est en effet pas seulement un stock à rénover, c'est aussi un flux de situations d'exclusion à traiter et à tarir, en agissant sur les logements mais aussi sur les marchés immobiliers et surtout avec les habitants eux-mêmes, dont les problématiques d'habitat se conjuguent souvent avec d'autres préoccupations.

Après neuf années d'activité, conduite par une cinquantaine d'associations partenaires, le programme SOS Taudis de la Fondation Abbé Pierre a permis de **repérer des difficultés majeures qui font obstacle à l'éradication des taudis** : l'absence de volonté politique sur certains territoires, la faiblesse du repérage des situations, la difficulté à qualifier les désordres et les dangers, à financer les travaux, la très grande précarité financière de certains propriétaires occupants, la difficulté des ménages d'accéder à leurs droits, l'exigence faite aux intervenants de terrain de maîtriser un ensemble de compétences multiples et complexes...

Pourtant, de nombreux exemples montrent qu'**une action volontariste est capable de porter ses fruits, à condition d'être bien financée, clairement pilotée, portée politiquement dans la durée, disposée à utiliser tout l'arsenal légal à sa disposition, y compris le plus coercitif, et surtout de mettre l'accompagnement et la dignité des habitants au cœur de ses préoccupations.**

³ FNASAT, « Ancrage et besoins en habitat des occupants permanents de résidence mobile », juin 2016

⁴ Mathilde Costil, « Saint-Denis face au défi de l'habitat insalubre, enjeux et politiques publiques », thèse de doctorat en géographie, sous la direction de Béatrice Giblin et Frédérick Douzet, Université Paris 8, 2016.

Améliorer la gouvernance : simplifier, unifier, responsabiliser

Sur le plan institutionnel, la lutte contre l'habitat indigne est redevenue un enjeu des politiques publiques de l'habitat depuis une quinzaine d'années, de manière relativement constante à travers les alternances politiques. Cela s'est traduit par la refonte des procédures administratives, la création du Pôle interministériel de lutte contre l'habitat indigne, la mobilisation des différentes institutions en capacité d'agir, la formation des acteurs, la diffusion de documentation méthodologique...

Sur le plan local, cependant, il restait à déployer ces nouveaux dispositifs et procédures. En 2007, sont institués les Pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI) avec l'objectif de construire les politiques locales et les partenariats nécessaires dans tous les départements. La mise en place de ces instances a été très progressive. Aujourd'hui, les départements disposent en quasi-totalité d'un PDLHI, même si leurs modes de fonctionnement sont variés et d'une efficacité inégale selon les territoires.

Le partenariat du PDLHI fonctionne lorsqu'il est piloté par le Conseil départemental en lien avec le PDALHPD. Si cette configuration est plus appropriée aux territoires ruraux, elle n'en demeure pas moins pertinente car porteuse de cohérence des dispositifs. Le principe d'un co-pilotage État/Conseil départemental du pôle pourrait être la règle en prenant toutefois en compte les collectivités ayant un Service communal d'hygiène et de sécurité (SCHS) et celles mettant en place des opérations spécifiques (OPAH, PIG, MOUS...). Ce positionnement n'est pas contradictoire avec l'identification de l'échelon intercommunal en tant que référent opérationnel, il s'agit au contraire de **deux niveaux complémentaires**, l'un en termes de pilotage et de coordination des politiques, le second en termes de mise en œuvre des procédures.

L'échelle communale est moins adaptée. De nombreuses communes luttent peu contre l'habitat indigne. On peut ainsi regretter le manque d'investissement d'une grande majorité de SCHS dans les communes où l'habitat indigne n'est pas considéré comme une priorité. L'engagement d'une action, voire d'une procédure, dès lors qu'une situation est signalée reste à certains endroits très limitée (une seule procédure à Marseille en 2015 par exemple) et certains services ne disposent pas de personnel dédié.

Cette inadaptation est d'autant plus criante dans les zones peu denses, là où les communes sont les plus petites et les intercommunalités pas toujours très développées. Cette différence crée un décalage entre l'action menée dans certaines métropoles ou communes de grande taille ou celles impliquées activement dans le fonctionnement d'un PDLHI et les communes de taille modeste et isolées. Ces dernières n'ont ni les moyens humains, ni les qualifications, ni les informations suffisantes dans le domaine de la LHI pour participer à ce travail de repérage et de qualification des désordres. Ce constat général soulève le problème de l'égalité

territoriale, puisque les zones rurales ou du moins, les communes de taille modeste, sont tout autant concernées par les problématiques d'habitat dégradé.

L'organisation de la lutte contre l'habitat indigne à l'échelle intercommunale permettrait à l'inverse de faciliter le travail de formation et de responsabilisation des élus et de leurs services et de répondre aux difficultés rencontrées par les maires de petites communes qui ne sont pas toujours en capacité (financière, technique, juridique) de mobiliser leurs pouvoirs de police.

L'ambition, portée par la loi ALUR, de réunifier au sein de l'EPCI la plupart des compétences liées à la lutte contre l'habitat indigne devait contribuer à répondre à cette difficulté. Il s'agissait plus précisément de prévoir d'une part le transfert des compétences des communes et les pouvoirs du maire en matière de police de l'habitat (péril, « hôtels meublés » et équipements communs des immeubles collectifs) et, d'autre part, la possibilité de délégation des pouvoirs du Préfet (police de l'insalubrité) et des compétences des ARS en matière de santé publique, lorsque le président de l'EPCI est délégataire des aides à la pierre.

La loi n'a cependant pour l'instant pas eu les effets escomptés. Alors que près de 2 000 intercommunalités sont potentiellement concernées par le transfert des compétences communales, à ce jour, la remontée d'information émanant de plus de la moitié des départements⁵ montre que dans 71 % des EPCI les maires ont conservé leurs prérogatives. Or, désormais, les situations sont figées jusqu'aux prochaines élections des présidents d'EPCI (2020). Il semble que la loi devrait être révisée pour permettre le transfert en cours de mandat. De plus, s'agissant des moyens qui devraient accompagner ce transfert, il semble incontournable de viser la mise en place de services d'hygiène et de sécurité de niveau intercommunal.

Des politiques en manque de financements

L'intérêt à agir, pour les pouvoirs publics, ne se limite pas à prévenir les drames ou améliorer le confort de vie des habitants. **L'action contre l'habitat indigne est également porteuse d'amélioration du niveau de santé général des populations, et permet des économies sur les dépenses de santé,** même pour des désagréments qui pourraient sembler bénins. D'après une analyse économétrique menée par l'OFCE, toutes choses égales par ailleurs, un ménage vivant dans un logement humide a 40 % de risques de plus de se plaindre d'un mauvais état de santé⁶. Des proportions similaires sont mesurées en cas de logement surpeuplé, difficile à chauffer ou bruyant.

⁵ Données du ministère du Logement.

⁶ OFCE, « La mesure du coût économique et social du mal-logement », octobre 2015.

C'est pourquoi les opérations d'amélioration de l'habitat, qu'il s'agisse des Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) ou des Programmes d'intérêt général (PIG), sont un exemple de bonne utilisation des deniers publics et devraient être mieux financées et plus nombreuses qu'aujourd'hui. Ces opérations permettent en effet de mobiliser, sur un périmètre précis, des financements supérieurs au droit commun et une assistance technique et humaine. Mais, faute de moyens, les objectifs quantitatifs fixés par les services de l'État par département sont parfois très faibles.

Pourtant, **un plan à grande échelle de lutte contre l'habitat indigne, s'il est bien financé, peut donner des résultats importants**, comme l'a montré l'action de la Mairie de Paris au cours des années 2000, avec un programme d'intérêt général d'éradication de l'habitat indigne (PIG EHI), appuyé sur des financements de l'ANAH (89 millions d'euros) abondés par des crédits de la Ville de Paris (35 millions), un opérateur public offensif, la SIEMP, des procédures d'expropriation d'immeubles, des indicateurs fins pour cibler 1 000 immeubles dégradés, obtenant « des résultats probants grâce à une forte implication financière, l'utilisation combinée des outils incitatifs et coercitifs et la mobilisation du parc social pour assurer le relogement⁷ », avec au final 41 600 logements traités entre 2005 et 2012.

Hélas, très peu de collectivités disposent de moyens comparables. **Le traitement des situations et les moyens accordés à la LHI sont très inégaux sur le territoire**, les zones rurales ou semi-rurales étant sous-dotées. Tandis que des communes pauvres, comme Saint-Denis ou Aubervilliers, doivent faire des choix entre les quartiers à traiter, alors qu'ils devraient parfois être tous prioritaires, si les budgets le permettaient, tant l'habitat indigne y est répandu⁸.

Des moyens financiers supplémentaires ne sont pas simplement nécessaires pour financer des travaux, mais aussi pour disposer de moyens humains capables d'animer les dispositifs et de suivre les procédures. Or, **les effectifs affectés à la lutte contre l'habitat indigne sont en baisse constante**, principalement dans les services de l'État : 689 ETP en 2011, 667 en 2012, 600 en 2013 sur le territoire. Chaque dossier est pourtant chronophage en raison de la complexité des situations qui nécessitent toutes de consacrer du temps au « facteur humain » pour comprendre la situation des occupants, souvent fragilisés, recueillir toutes les informations nécessaires, et les soutenir dans une démarche d'amélioration de leurs conditions de vie. De ce fait, la réduction des postes de « terrain », qu'il s'agisse d'instruire techniquement les signalements, faire le lien avec les occupants, contrôler l'exécution des arrêtés, est particulièrement dommageable.

⁷ Cour des comptes, « Le logement en Île-de-France : donner de la cohérence à l'action publique », 2015.

⁸ Mathilde Costil, « Saint-Denis face au défi de l'habitat insalubre, enjeux et politiques publiques », *op. cit.*

Les agences régionales de santé partagent souvent un même constat sur le manque de moyens humains (1 à 2 ETP mobilisés en moyenne sur un département en charge de l'habitat indigne). L'action des ARS se concentre donc sur les dossiers les plus urgents et sur les propriétaires bailleurs, avec une prise d'arrêtés effective qui reste limitée (5 à 30 selon les départements). Seuls quelques territoires ont déployé des moyens d'action conséquents, comme l'ARS du Nord, qui permettent la mise en œuvre et le suivi d'actions coercitives (300 arrêtés par an). Les ARS ne peuvent pas généralement assurer pleinement leur mission complémentaire d'appui technique auprès des SCHS et des maires pour les conseiller sur l'utilisation des procédures de police. Cet accompagnement reste informel et limité à quelques cas, malgré les besoins exprimés.



Appréhender la complexité des copropriétés dégradées

Le problème des copropriétés se pose avec **une acuité particulière dans les quartiers prioritaires** au titre de la politique de la ville. Or, le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) s'est concentré sur les logements sociaux, et nombre de copropriétés dégradées des quartiers concernés n'ont pas été intégrées au premier programme ou tardivement. Par exemple à Mantes-la-Jolie, au Val Fourré, à la fin du PNRU, des copropriétés dégradées sont restées non-traitées au cœur d'un parc social rénové.

De plus, **les modalités de financement des projets Anru et leur durée ne coïncident pas avec les aléas et la durée de mise en œuvre des programmes d'intervention sur les copropriétés en difficulté** plus longue et plus difficilement maîtrisable, du fait des complexités propres à leur statut privé, à leur régime juridique, et parce que les opérations ne dépendent pas d'un seul acteur mais d'une multitude de propriétaires. En outre, les copropriétés dégradées ont été intégrées tardivement dans les PRU, ce qui a engendré des dérapages financiers à la charge des opérateurs, et des projets inaboutis. Par exemple, les occasions et la durée du portage pour l'acquisition de lots étant souvent incertaines en copropriété, celle-ci a un coût très variable selon la durée de l'opération.

Ensuite, outre les démolitions, les principes d'intervention concentrés sur le bâti et la maîtrise du peuplement, n'ont pas permis un « redressement durable » pour certaines copropriétés. Cet « impensé » tient au fait que la gestion n'est pas une catégorie traditionnelle des politiques du logement, et pourtant, dans les grands ensembles en copropriété auxquels s'est attaqué le PNRU, les difficultés de gestion (souvent issue des conditions de production des bâtiments, dont des malfaçons juridiques et techniques, des infrastructures initialement inexistantes...) sont centrales dans la spirale de dégradation.

En somme, bien que les « symptômes » soient les mêmes (paupérisation des habitants, dégradation du bâti), il faut donc **un traitement différencié du parc social et du parc privé collectif**. En copropriété, les facteurs de dégradation et les leviers d'intervention (mobilisation des copropriétaires aux parcours et intérêts pluriels, accompagnement et capacitation des habitants, investissement du syndic et du Conseil syndical dans le projet de rénovation, maîtrise des charges courantes et des impayés, adhésion au programme de travaux et financement des travaux par des prêts et des subventions individuels et collectifs, articulation des outils incitatifs et coercitifs pour lutter contre les marchands de sommeil) se différencient des problèmes du parc social. Les copropriétés en difficulté nécessitent donc un traitement spécifique et au cas par cas, construit avec les copropriétaires et plaçant les habitants en son centre.

Dans le nouveau PNRU, la convention ANRU/ANAH prévoit une meilleure intégration des copropriétés dès le diagnostic et une clarification des rôles des deux financeurs. On retrouve ces perspectives dans le plan triennal de l'ANAH et dans les nouveaux outils de la loi Alur. Il s'agit de renforcer la prévention et le repérage pour intervenir plus précocement, lorsque les difficultés sont encore réversibles et de développer des outils pour les situations les plus lourdes (administration provisoire renforcée, réforme de l'administration provisoire et abandon de créance, opérations de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national...).

Au final, il apparaît que les moyens alloués à la lutte contre l'habitat indigne restent relativement modestes et que les moyens complémentaires apportés par les collectivités sont bien trop inégaux selon les territoires. Concernant l'ANAH, qui ne concentre pas toutes les dépenses publiques en la matière mais en reste le principal opérateur, elle y consacre à peine plus de 100 millions d'euros par an en moyenne depuis dix ans. Ce qui montre que cette action n'est pas pour l'État une politique prioritaire, malgré un discours qui affiche le contraire depuis des années. La Cour des comptes estime d'ailleurs que cet effort « pas négligeable, (...) reste modeste au regard des enjeux ». Et conclut que « les taux de subvention de l'ANAH, y compris pour les logements très dégradés et insalubres, ne sont plus suffisamment incitatifs pour les bailleurs »⁹.

S'agissant des propriétaires occupants (la moitié des situations d'habitat indignes), qui peuvent bénéficier de subventions ANAH conséquentes, ils restent confrontés à la difficulté de supporter le coût restant à leur charge, qui nécessite un vrai effort des financeurs complémentaires (collectivités, groupes de protection sociale...) et la création d'un outil de microcrédit habitat efficace et adapté. Un fonds d'aide à

⁹ Cour des comptes, « Le logement en Île-de-France : donner de la cohérence à l'action publique », 2015.

la réalisation de petits travaux pourrait aussi être utile pour faire face à l'urgence, avant de finaliser un plan de financement pour une réhabilitation lourde et complète du logement.

Traitement de l'habitat indigne et très dégradé par l'ANAH

	Nombre de logements (propriétaires occupants)	Nombre de logements (propriétaires bailleurs)	Nombre de logements (syndicats de copropriétaires)	Nombre de logements (Travaux d'office ou substitution)	Total	Montant des subventions ANAH mobilisées
2006	930	4 923	nc	10	5 863	56 M€
2007	1 077	6 104	nc	96	7 277	78 M€
2008	1 073	9 296	nc	138	10 507	119 M€
2009	1 290	5 046	7 022	128	13 486	146 M€
2010	1 248	4 427	3 159	28	8 862	123 M€
2011	1 379	2 481	4 284	46	8 190	80 M€
2012	2 140	4 240	5 128	65	11 573	131 M€
2013	2 349	3 900	5 833	70	12 152	132 M€
2014	2 376	3 045	3 640	89	9 150	133 M€
2015	2 367	2 634	4 434	140	9 575	126 M€

Face aux bailleurs récalcitrants, utiliser davantage les outils coercitifs

L'action incitative, à travers les multiples dispositifs existants, si elle est mieux financée et davantage portée politiquement, est à même de résoudre de nombreuses situations d'indignité. Toutefois, elle s'avère impuissante face aux nombreux cas avérés où le bailleur, volontairement, refuse de respecter ses obligations. C'est le cas naturellement de la part des « marchands de sommeil », mais également, sans aller jusque-là, de la part de nombreux bailleurs qui auraient les moyens d'améliorer les conditions de logement de leurs locataires mais s'y refusent.

C'est pourquoi **l'action incitative doit être accompagnée, pour être efficace, d'une action coercitive en cas de mauvaise volonté**. Et cette coercition, pour être crédible, doit pouvoir s'appliquer efficacement, publiquement et rapidement, et servir d'exemple aux bailleurs récalcitrants. Or, c'est loin d'être le cas à l'heure actuelle. Du début à la fin des procédures, les pouvoirs publics font généralement preuve d'une grande frilosité pour faire simplement respecter la loi.

L'évolution du nombre d'arrêtés pris chaque année au nom du code de la santé publique montre la **faiblesse de l'action publique**, en regard du nombre de

logements indignes potentiellement concernés. Dans de vastes pans du territoire national, la prise d'arrêté est quasiment inexistante. Environ 40 départements ont par exemple pris moins de 5 mesures de polices (CSP) en 2013.

Répartition des arrêtés préfectoraux au titre du code de la santé publique

procédure	nature	2010	2011	2012	2013	2014
L. 1331-26	insalubrité	985	1 230	1 144	1 230	1 133
L. 1331-26-1	danger imminent	267	295	312	335	359
L. 1331-22	impropres à l'habitat	454	543	514	663	622
L. 1331-23	suroccupation	12	26	36	35	49
L. 1331-24	utilisation dangereuse	19	16	30	21	42
L. 1331-25	périmètre insalubre	6	3	1	3	7
L. 1311-4	danger sanitaire ponctuel	376	413	600	555	675
Total		2 119	2 526	2 637	2 842	2 887

Source : enquête EHI.

Même face à des situations de logement indigne évidentes, les autorités, comme à Paris, se refusent parfois explicitement à prendre davantage d'arrêtés, parce qu'elles savent ne pas avoir les moyens de les suivre tous, et préfèrent donc prioriser leur action sur les situations les plus urgentes. Et cela est encore plus vrai en ce qui concerne les arrêtés de péril.

Le stock d'arrêtés en souffrance est impressionnant. En Île-de-France par exemple, 6 500 arrêtés restaient à traiter fin 2012. La solution étant bien sûr de traiter ces arrêtés, non de cesser d'en prendre...

En cas de mauvaise volonté avérée des bailleurs, **les travaux d'office constituent une solution que les pouvoirs publics, faute de solution amiable, peuvent ou doivent mobiliser**, pour garantir la sécurité et la santé des occupants. Or, alors qu'ils sont théoriquement obligatoires en cas de danger imminent¹⁰, ils sont très rarement utilisés par les autorités locales.

¹⁰ « Si les mesures prescrites n'ont pas été exécutées dans le délai imparti, le représentant de l'État dans le département procède à leur exécution d'office. », précise l'article L. 1331-26 du Code de la santé publique.

En 2013, seules 187 actions de travaux d'office (hors Paris, où 100 chantiers en travaux d'office ont été réalisés cette année-là) ont par exemple été recensées d'après l'enquête EHI sur la base des arrêtés préfectoraux, eux-mêmes assez peu fréquents. Si l'on tient compte uniquement des procédures d'urgence et des arrêtés d'insalubrité remédiables qui ont vocation à aboutir à la réalisation de travaux dans des délais relativement courts, on constate que le taux de réalisation de travaux d'office par rapport au nombre d'arrêtés pris est de l'ordre de 10 %. En 2013, 75 % des travaux d'office ont été engagés par l'État. Le principal frein provient donc des communes.

Trois facteurs récurrents semblent expliquer cette frilosité. Tout d'abord le relogement des occupants est privilégié dans les secteurs non tendus, à la demande des locataires eux-mêmes, au détriment de l'amélioration du parc. Le départ volontaire des occupants en cours de procédure constitue donc un frein à la résolution des situations en ce qu'il stoppe les mesures de conservation et ne permet plus d'exiger du propriétaire la réalisation de travaux de sortie d'insalubrité, du moins jusqu'à la remise en location. Ensuite, les communes doivent supporter un coût sans garantie de recouvrement autre que la subvention de l'ANAH à hauteur de 50 %. Enfin, l'exercice de la maîtrise d'ouvrage publique pour un chantier risqué dans un environnement non maîtrisé (habitation privée) entraîne un risque de contentieux pour la commune. Dès lors, les communes limitent souvent leur intervention à des chantiers simples ou urgents.

Les dépenses occasionnées doivent en théorie être payées par les bailleurs, **mais le recouvrement des sommes engagées reste une opération difficile et aléatoire**, qui peut durer plusieurs années, notamment quand le bailleur organise son insolvabilité. Pourtant, il serait utile de procéder plus systématiquement au recouvrement des sommes auprès des propriétaires en cas de travaux d'office et, lors des relogements de droit engagés par la collectivité publique, de mettre en place **un fonds « travaux d'urgence »** et d'assouplir les règles d'intervention de l'ANAH pour favoriser l'exécution d'office des travaux prioritaires.

Le recouvrement du coût des travaux d'office rejoint l'importance **de frapper les bailleurs indécents au porte-monnaie**. À cet égard, la possibilité depuis la loi ALUR d'imposer des astreintes administratives journalières croissantes dans le temps, jusqu'à 100 000 euros en cas d'inexécution des travaux, est une piste prometteuse. Tout comme la disposition issue de la loi ALUR qui autorise les organismes payeurs à suspendre les allocations de logement en cas d'insalubrité (le locataire ne verse alors au propriétaire que le loyer diminué du montant de ces aides). De même, il faut pouvoir engager des saisies conservatoires et mettre en œuvre la confiscation des biens des marchands de sommeil, qui sont des peines réellement efficaces, et assurer une visibilité des jugements dans la presse régionale.

De plus, il est important de renforcer les responsabilités des bailleurs. Par exemple en s'assurant que les **petites surfaces, inférieures à la norme de 9 m², fassent systématiquement l'objet de mises en demeure de faire cesser**

L'occupation, alors qu'une jurisprudence très défavorable aux occupants s'est développée ces dernières années. Vivre dans de tels micro-logements constitue en effet, en soi, une situation d'habitat indigne¹¹. Rappelons que le non-respect des arrêtés est passible de sanctions pénales (emprisonnement et amendes). Or, les condamnations sont rares, malgré le rôle que peuvent jouer les procureurs dans cette lutte contre l'habitat indigne.

De même, il serait important de bien appliquer la loi relative à la transition énergétique, qui prévoit **que la décence du logement inclue désormais un critère de performance énergétique**. Si le décret à venir semble bien trop flou pour provoquer des travaux en nombre significatif (voir chapitre 8), un critère simple et clair, sur le modèle du diagnostic de performance énergétique (DPE), de manière à bannir progressivement les logements G puis F, permettrait de prendre appui sur l'obligation de rénovation thermique pour repérer et traiter également des logements indignes.

Les avancées de la lutte contre le saturnisme



Alors que la lutte contre l'habitat indigne peut ressembler parfois à un tonneau des Danaïdes, les problèmes se reformant à mesure que des actions sont menées, l'exemple de **la lutte contre le saturnisme constitue un motif d'espoir** et un exemple à suivre. Cette intoxication au plomb, qui touche en particulier les enfants de ménages pauvres confrontés à la peinture au plomb écaillée de logements dégradés, avec de graves conséquences psychomotrices parfois irréversibles, a fait l'objet d'une action volontariste, avec des résultats encourageants.

Alors qu'un quart des enfants de 1 à 6 ans avaient une plombémie supérieure à 50 µg/L en 1995, ce taux n'est plus que d'environ 2 % en 2008-2009. À l'origine de ces avancées rapides et importantes en vingt ans, sur un problème qui existait depuis bien longtemps sans être correctement appréhendé, on peut situer un changement de regard de l'opinion et des pouvoirs publics. Tout d'abord, l'intoxication et son origine ont été documentées scientifiquement et les résultats ont fait l'objet d'une communication, d'une mobilisation de la part de la société civile, notamment l'Association française des victimes de saturnisme (AFVS), d'une large médiatisation, sur un sujet qui touche le public et les décideurs. Surtout, **le problème a été reformulé comme un problème d'habitat, alors qu'il avait été longtemps perçu comme un problème culturel**, affectant des familles d'origine africaine. Ces **préjugés** ont ainsi freiné l'action et conduit jusque dans les années 1980 en quelque

¹¹ Fondation Abbé Pierre, *Les mauvaises conditions d'habitat en Île-de-France, novembre 2016*.

sorte à stigmatiser les victimes plutôt que les responsables¹². Une fois ce problème social posé comme un problème politique et sanitaire urgent, des solutions ont pu être recherchées. **Des procédures très strictes et contraignantes** ont été édictées, du repérage des risques d'intoxication au traitement du logement, en passant par le relogement des familles et les travaux d'office, appuyées sur des financements accrus. Avec des actions ciblées sur des populations précaires mais touchant également l'ensemble de la population, notamment au travers des diagnostics plomb obligatoires. Après des années de progrès, il ne faudrait pas toutefois que ce bon bilan entraîne un relâchement de l'attention portée à ce problème encore bien trop répandu et sous-diagnostiqué, comme le rappelle l'AFVS à juste titre et alors qu'un recul des dépistages et des carences dans le suivi des enfants intoxiqués sont constatés par l'INVS.

Un des enjeux est de réussir à mener des procédures coercitives qui ne reposent pas uniquement sur l'engagement et la motivation des habitants, mais qui puissent aussi être conduites par la puissance publique ou les associations. Pour autant, cette action doit repositionner les habitants, leurs intérêts, leurs choix et leur dignité, au centre de l'action.

Agir avec les occupants d'habitat indigne

La lutte contre l'habitat indigne est marquée par un fréquent non-recours aux droits de la part des victimes, qui s'exprime de différentes manières. Les requêtes et assignations relatives à la non-décence d'un logement engagées par les locataires devant les tribunaux d'instance sont peu nombreuses : 1 670 au titre des troubles de jouissance (qui ne concernent pas uniquement la non-décence). Même devant les instances amiables, les litiges traités sont rares : 3 % des requêtes auprès des commissions départementales de conciliation en Île-de-France par exemple étaient en lien avec la décence en 2007 comme en 2012, soit quelques dizaines par an. La plupart du temps, les occupants de logements indécents ou indignes sont en position de défense face à la justice, de procédures d'expulsion, et **subissent les procédures plus qu'ils ne s'en saisissent**.

Une des explications tient à la **fragilité des ménages**, qui affrontent bien souvent de multiples difficultés, au-delà de la seule question du logement : une enquête réalisée par la Fondation en 2010 sur quelque 1 000 ménages accompagnés, avait montré que 75 % d'entre eux faisaient face à de lourdes difficultés sociales ou sanitaires : exclusion sociale et grande précarité, problèmes de santé physique et mentale, isolement social, fragilité psychologique, « problèmes d'occupation » du logement (hygiène, entassement...).

¹² Anne-Jeanne Naudé, « Le saturnisme, une maladie sociale de l'immigration », *Hommes et migrations* n° 1225, mai-juin 2000.

En conséquence, il est indispensable d'adopter une approche visant à **remettre les personnes au cœur de la lutte contre l'habitat indigne**. Ce principe se traduit dans ce domaine par la mise en place d'un accompagnement global et durable (à la fois social, technique, juridique et financier) afin d'agir « pour » mais aussi « avec » les ménages, qu'ils soient locataires ou propriétaires occupants, voire occupants sans titre. C'est ce que la Fondation Abbé Pierre cherche à promouvoir, à travers l'**accompagnement aux droits liés à l'habitat (ADLH)**¹³. En fonction des besoins des ménages accueillis, l'ADLH peut aller de la simple information jusqu'à l'accompagnement dans les démarches administratives et juridiques, amiables ou contentieuses, en passant par l'explicitation des différentes stratégies d'actions possibles. Les résultats obtenus tant sur les plans techniques et financiers (réalisation de travaux, obtention de dommages et intérêts, condamnation de bailleurs indécents...) que sur le plan humain (donner une capacité d'agir aux occupants) montrent l'intérêt de cette démarche mise en œuvre notamment au sein de l'Espace Solidarité Habitat de la Fondation à Paris, mais qui nécessite là aussi des financements publics pour traiter correctement des dossiers souvent chronophages¹⁴.

Cette expérience nous montre **l'importance d'un accompagnement aux droits engagé, individuel et collectif**. La construction de partenariats avec les associations d'accès aux droits et les institutions judiciaires est donc nécessaire pour apporter une solution aux ménages. Le recours à la justice (civile, administrative et pénale) est sous-utilisé, notamment par crainte de réactions du bailleur et du fait de la durée des procédures pour obtenir un jugement. Une forte motivation des locataires et leur accompagnement par un professionnel (association ou avocat) est donc indispensable pour aboutir. De même qu'un accueil bienveillant de la part des institutions comme les commissariats, dont certains refusent les plaintes, dissuadent les victimes, remettent en cause leur légitimité ou les orientent vers une procédure civile. Autant d'abus de droits à combattre, à travers des instructions claires de la hiérarchie et une formation adéquate des agents. De même, des partenariats sont à systématiser entre le monde associatif et la Justice, pour sensibiliser les parquets et les avocats en particulier, comme c'est le cas entre autre à Paris ou à Lille.

De plus, un accompagnement actif, en prise avec les situations les plus difficiles, ne peut pas se contenter de prodiguer des informations aux personnes faisant appel au guichet adéquat, et implique la nécessité de « **l'aller vers** », au plus près des difficultés des habitants, en se rendant sur leur lieu de vie.

¹³ Fondation Abbé Pierre, « L'accompagnement aux droits liés à l'habitat. Principes d'intervention et pratiques », *Les Cahiers du logement*, octobre 2015.

¹⁴ Agence Île-de-France de la Fondation Abbé Pierre, *Espace Solidarité Habitat, Bilan d'actions 2015*.

L'accompagnement passe aussi par la communication des supports de mobilisation pour aider les occupants dans leur rapport de force avec leur bailleur ou les institutions. Par exemple, le rapport du service communal d'hygiène ou de l'ARS identifiant les points de non-conformité du logement est une pièce déterminante qui devrait être notifiée à l'occupant, pour lui permettre d'engager une démarche amiable auprès du bailleur ou en justice.

« Aller vers », c'est aussi **s'adresser davantage aux propriétaires occupants en habitat indigne**, car leur part dans les actions menées reste minime. Cela découle du fonctionnement par signalement qui privilégie la saisine par plainte, adaptée aux situations locatives mais inefficace vis à vis des propriétaires occupants. Cela pose la question du repérage actif, notamment en termes d'outils et de moyens humains pour détecter et traiter des situations souvent peu visibles. Et comme pour les locataires, il est nécessaire de mettre un place un accompagnement global et durable afin d'agir « pour » et « avec » les ménages. La possibilité d'un accompagnement adapté, d'une **véritable ingénierie socio-technique qui nécessite une approche pluridisciplinaire**, passe par des financements adéquats, aujourd'hui insuffisants. C'est particulièrement le cas quand le ménage n'a pas la chance de se trouver dans un périmètre concerné par un dispositif d'amélioration de l'habitat (OPAH ou PIG). Mais même dans le cadre de ces dispositifs, les moyens alloués à l'opérateur pour accompagner les ménages en habitat indigne doivent être ajustés aux besoins.

Pour un « Habiter Mieux » de l'habitat indigne ?

Les acteurs de la lutte contre l'habitat indigne sont assez unanimes à considérer que l'urgence n'est pas de renforcer l'arsenal législatif, mais de mieux l'utiliser, en particulier les mesures les plus contraignantes, d'appliquer et faire appliquer les règles, de sanctionner les récalcitrants et d'accompagner les ménages les plus vulnérables, de mieux financer les opérations incitatives. Bref, de faire de la lutte contre l'habitat indigne une priorité politique.

Pour cela, il serait intéressant de **s'inspirer du programme de l'ANAH consacré à la rénovation thermique des ménages modestes, intitulé Habiter Mieux**, qui commence à faire ses preuves (voir chapitre 8). Certaines de ses recettes pourraient être dupliquées : un label clair et entraînant, une communication positive centrée sur la qualité de vie et non misérabiliste ou stigmatisante, un financement important sur la durée, des objectifs chiffrés ambitieux rehaussés chaque année, une mobilisation des opérateurs associatifs, un pilotage national à travers l'ANAH relayé localement par des collectivités largement associées à la mise en œuvre.

Mais ce type de dispositif, aussi important soit-il, ne suffit pas. **Parce qu'il est au carrefour de multiples problématiques**, sanitaires, sociales, administratives..., **l'habitat indigne appelle des actions à divers niveaux de la politique du**

logement, outre l'action d'amélioration du bâti. Résultat de la cherté des logements locatifs privés qui renvoie les ménages modestes vers des solutions de moindre qualité, il appelle une régulation du marché forte (voir chapitre 10). Conséquence d'un manque de logements sociaux à bas loyers, il nécessite une production accrue (voir chapitre 3) et des attributions prioritaires pour les ménages qui subissent ce type de dommage (voir chapitre 2).

Enraciné particulièrement dans les quartiers de relégation, il suppose d'agir prioritairement en leur direction, et d'enrayer les phénomènes de ségrégation territoriale (voir chapitre 9). Allant fréquemment de pair avec des situations de précarité énergétique, il peut être traité en parallèle au plan d'éradication des passoires thermiques (voir chapitre 8). Facilité par la fragilisation de personnes migrantes en situation irrégulière, il implique de renforcer leur accès aux droits afin de limiter leur position de vulnérabilité face aux marchands de sommeil (voir chapitre 5).

Phénomène social total, **l'habitat indigne appelle** des politiques spécifiques mais surtout **une lutte sans relâche contre la crise du logement dans son ensemble**, dont il constitue un des symptômes les plus douloureux.

CHAPITRE 8. Résorber les passoires thermiques en une génération

« Ici il fait noir
Il n'y a pas d'air

*L'hiver comme l'été c'est toujours l'hiver
Le soleil du bon Dieu ne brill' pas de notr' côté
Il a bien trop à faire dans les riches quartiers »*

Embrasse-moi, Jacques Prévert



La précarité énergétique touche durement des millions de personnes qui ont froid chez elles ou se ruinent en chauffage. Si la prise de conscience de la mauvaise qualité thermique de nombreux logements est certaine, l'action publique ne touche qu'une partie de la cible et la dimension sociale n'est pas suffisamment intégrée dans les opérations de rénovation thermique qui sont conduites localement. Ce sont avant tout les propriétaires-occupants de maisons individuelles et les locataires Hlm qui en bénéficient, laissant de côté une large part des locataires du parc privé et des habitants des copropriétés.

Depuis une quinzaine d'années, le thème de la « précarité énergétique » s'est imposé dans le débat. D'après la loi du 12 juillet 2010, est en situation de précarité énergétique « toute personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat ».

« *Le soleil du bon Dieu ne brill' pas de notr' côté. Il a bien trop à faire dans les riches quartiers...* », écrivait Jacques Prévert au siècle dernier, exprimant à sa manière les inégalités sociales face au froid. Les mauvaises conditions d'habitat touchent **d'abord les populations les plus modestes**, comme le montrent les données relatives à la précarité énergétique.

La précarité énergétique, fléau social et sanitaire

De plus en plus de ménages ne parviennent pas à chauffer correctement leur logement. Le pourcentage des ménages déclarant avoir eu froid au cours de l'année est en hausse très marquée depuis des années. Alors que seuls 10,9 % des ménages s'en plaignaient en 1996, ce taux est monté à 14,8 % en 2002 puis 18,8 %

en 2013. En 2013, 4 767 000 ménages, soit 11 026 000 personnes, se sont plaints d'avoir eu froid, la plupart du temps pour des raisons liées à leur situation financière, durement impactée par la montée du prix des énergies et la crise économique (1 070 000 ménages), à la mauvaise isolation de leur logement (2 107 000 ménages) ou à la faible performance de leur chauffage (1 267 000 ménages).

La Fondation Abbé Pierre a initié une étude sur les impacts sanitaires de la précarité énergétique, qui a confirmé la perception plus forte d'une santé dégradée par les personnes exposées à la précarité énergétique, **une fréquence accrue de pathologies chroniques** (bronchites, arthrose, anxiété, dépression, maux de tête...) et aiguës (rhumes, angines, grippe, diarrhées...), ainsi que des symptômes associés (sifflements respiratoires, crises d'asthme, rhumes des foins, irritations oculaires...). Parmi les adultes exposés à la précarité énergétique, 48 % souffraient de migraines et 41 % d'anxiété et dépression (contre respectivement 32 % et 29 % chez les ménages non exposés) ; chez les enfants, l'exposition à la précarité énergétique conduit à multiplier par quatre les symptômes de sifflements respiratoires¹. D'après une étude économétrique de l'OFCE, le fait d'habiter dans un logement difficile à chauffer accroît de 50 % le risque de se déclarer en mauvaise santé².

La précarité énergétique peut aussi avoir **des effets en cascade**. Des chauffages inadaptés ou des installations défectueuses peuvent ainsi être utilisés par les ménages, induisant un risque d'intoxication au monoxyde de carbone (CO), surtout en cas de calfeutrage des ouvertures. Environ 1 000 épisodes d'intoxication accidentelle au CO sont déclarés chaque année, exposant en moyenne 3 000 personnes. La précarité énergétique peut également dégrader la salubrité de l'habitat, en favorisant l'apparition (ou l'augmentation) d'humidité et moisissures par phénomène de condensation.

Outre le froid, le coût des énergies, dans un logement mal isolé et difficile à chauffer, grève durement les budgets des ménages modestes. D'après l'Observatoire national de la précarité énergétique, 3,6 millions de ménages, soit **14 % des ménages français, consacrent plus de 10 % de leurs revenus pour se chauffer**, dont les trois quarts appartiennent aux 30 % les plus modestes. **Portant le nombre total de ménages en précarité énergétique, selon les différents critères, à 5,6 millions en 2013, soit 12,1 millions de personnes.**

¹ Bernard Ledéret, CREAI-ORS, « Liens entre précarité énergétique et santé : analyse conjointe des enquêtes réalisées dans l'Hérault et le Douaisis », 2013. Fondation Abbé Pierre, « Quand c'est le logement qui rend malade. Précarité énergétique et santé. Actes du colloque au CESE », décembre 2013.

² OFCE, « La mesure du coût économique et social du mal-logement », octobre 2015.



MME L., LOCATAIRE D'UNE MAISON DÉGRADÉE ET ÉNERGIVORE

Mme L. est arrivée dans l'arrière-pays montpelliérain avec son fils adolescent il y a près de dix ans, suite à une mutation professionnelle. Après avoir vécu dans des logements trop petits, une connaissance lui propose voici six ans un logement de 70 m² au rez-de-chaussée d'une maison de centre-bourg divisée en trois logements. *« Ici ça me semblait un peu plus grand, avec une chambre, un salon où je pouvais installer un canapé-lit et une cuisine. »*

Rapidement, Mme L. s'aperçoit néanmoins que son nouveau logement est très humide : les murs et le plafond de la cuisine s'effritent, des moisissures apparaissent dans toutes les pièces. Le logement n'est étanche ni à l'air ni à l'eau : *« Il y a un tel jour sous la porte que quand il pleut, l'eau rentre dans mon logement. Sinon, ce sont les feuilles, la poussière... J'ai mis un coussin devant la porte pour boucher le trou ; et quand il pleut, je mets des serpillières. J'ai acheté un déshumidificateur, mais chaque semaine la galette était pleine d'eau et il fallait la changer... j'ai laissé tomber. Et les peintures, j'ai arrêté, car il faudrait les refaire tous les six mois. »*

En raison de l'humidité du logement, les affaires s'abîment : *« Le matelas de mon fils est moisi. Le canapé qui est dans sa chambre aussi. Tout ce qui peut prendre l'humidité est mouillé : les draps, les vêtements... Je laisse le linge pendu lorsqu'il est propre et repassé, mais il est toujours humide. Même le buffet commence à sentir le moisi. J'ai déjà jeté un canapé... »* Les conséquences sont également perceptibles sur la santé de Mme L. et de son fils : *« On est enrhumés toute l'année, été comme hiver. On dort sur des lits humides. L'asthme dont mon fils souffrait enfant est revenu. Et moi j'ai des plaques sur la peau. »* Pourtant, ils n'ont pas vu de médecin depuis longtemps, et se sentent de plus en plus isolés : *« Le docteur, on le voit pas trop... On s'isole, quand on est mal logé. On en arrive à un point où on a honte de recevoir les gens. On n'a plus envie de rien, on ne s'occupe plus de soi... On a l'impression d'avoir tout raté. »*

Enfin, la mauvaise isolation thermique du logement implique des charges d'énergie élevées : pendant les mois d'été, la facture d'électricité de Mme L. atteint 100 euros par mois. S'y ajoute le loyer, qui s'élève à 375 euros, pour 64 euros d'aide au logement. Après avoir travaillé plus de 35 ans dans la banque, Mme L. assure aujourd'hui des remplacements ponctuels dans une maison de retraite. Ses revenus, très faibles et irréguliers, ne lui permettent pas de faire face aux dépenses. Ce sont les missions d'intérim de son fils qui leur permettent de vivre : *« Moralement, ça ne passe pas. Ce n'est pas dans l'ordre des choses. C'est moi qui devrais l'aider. »* En hiver, la famille chauffe peu, pour limiter les frais : *« L'hiver, on coupe le chauffe-bain. Le chauffage, on n'en met pas trop. De toute façon, sinon, on chauffe la rue. »*

Mme L. a alerté ses propriétaires sans succès : « *J'ai demandé plusieurs fois qu'ils réparent la porte, mais je n'ai jamais eu de nouvelles.* » Au printemps 2016, Mme L. ne parvient plus à faire face aux factures. Les relations avec ses propriétaires se dégradent brutalement : « *Ils m'ont envoyé un rappel à l'ordre avec un huissier, pour un seul mois de loyer en retard!* » Mme L. s'adresse alors à l'assistante sociale de la mairie, qui l'oriente vers le Conseil départemental. La CLCV est sollicitée pour mettre en place une médiation avec les propriétaires, que Mme L. n'ose plus relancer.

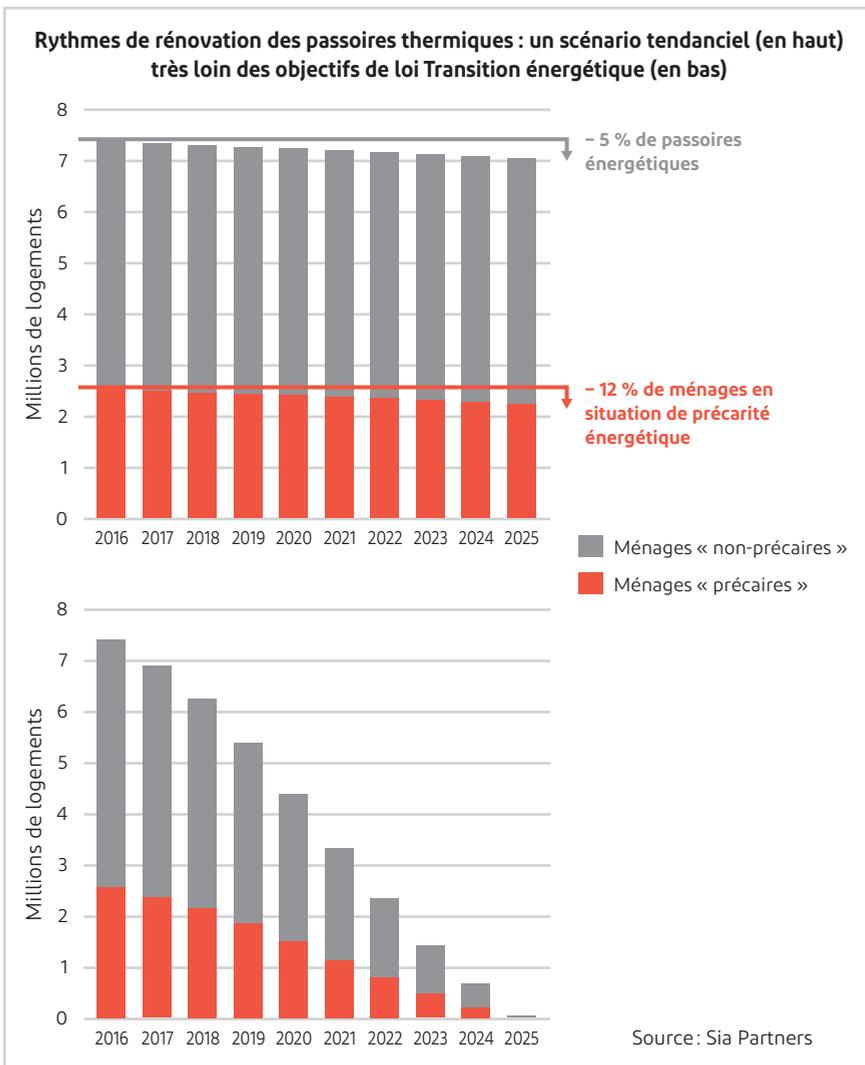
Suite à ce premier courrier de l'association, les propriétaires effectuent de petits travaux : amélioration de l'installation électrique, installation d'un compteur électrique réglementaire, peinture du plafond de la cuisine, et installation d'une ventilation. « *Ils ont fait des choses, mais ça ne change pas la situation. De nouvelles marques d'humidité sont déjà apparues au plafond, même pas trois mois après. Et ils n'ont rien fait pour la porte : ils m'ont dit que c'était bien que l'air rentre, pour la ventilation!* »

Mme L. et son fils ont déposé une demande de logement social et poursuivent leurs recherches dans le parc privé : « *On cherche aussi de notre côté un logement adapté, mais c'est au moins 700 euros...* » Avec son fils, elle va régulièrement observer l'avancée du chantier de construction de logements sociaux à la périphérie de leur commune, espérant accéder un jour à un appartement : « *Je rêve d'un logement propre, clair, avec une chambre pour mettre un lit avec un matelas sec. Fermer la porte le soir et me dire : "Je suis dans ma chambre"!* »

Une politique encore loin des objectifs officiels

La prise de conscience de la mauvaise qualité thermique de nombreux logements est certaine, mais rien n'indique que les actions entreprises soient à la hauteur du défi. La France a réussi de spectaculaires progrès quant à la performance thermique des logements neufs, dans la réglementation thermique (RT) 2012, imposant d'atteindre le niveau BBC. Mais les logements neufs ne représentent chaque année que 1 % du parc. **Le défi principal réside donc dans la rénovation thermique des logements existants.** L'objectif retenu par la loi Grenelle à cet égard est ambitieux : réduction de 38 % de la consommation énergétique du secteur du bâtiment en 2020 par rapport à 2008. Ce qui impliquerait désormais presque, d'ici à 2020, une baisse d'un tiers en trois ans... À plus long terme, c'est le « facteur 4 », la division par 4 des émissions de gaz à effet de serre, qui fait office de doctrine officielle. Pour y parvenir, cela nécessiterait une rénovation complète du parc de logement au niveau BBC-rénovation, c'est-à-dire 80 kwh/m²/an, contre environ 300 kwh/m²/an en moyenne aujourd'hui. Une gageure.

Les objectifs de rénovation énergétique performante, dans la loi de transition énergétique de 2015, sont encore plus élevés. 500 000 logements par an devront en bénéficier à compter de 2017, dont au moins la moitié occupés par des ménages modestes, visant ainsi une baisse de 15 % de la précarité énergétique dès 2020. Mieux, tous les logements dont la consommation est supérieure à 330 kWh/m²/an, appelés couramment des « passoires énergétiques », devront être rénovés d’ici 2025. Comme le montre le graphique ci-dessous, le rythme tendanciel actuel est loin, très loin, de laisser espérer l’atteinte de cet objectif. À peine 280 000 rénovations chaque année sont qualifiées de « performantes » énergétiquement d’après l’enquête Open de l’ADEME, et elles ne concernent pas toutes des passoires. Pour rénover toutes les passoires d’ici 2025, il faudrait presque multiplier le rythme actuel par... dix.



Les premiers dispositifs mis en place n'ont pas permis de mettre la France suffisamment sur les rails. Le crédit d'impôt développement durable (CIDD), devenu Crédit d'impôt transition énergétique (CITE), subventionne à grands frais (17 milliards d'euros entre 2006 et 2016, 1,7 milliard pour 2017) des travaux qui, pour beaucoup, auraient de toute façon été accomplis par des particuliers qui, pour la plupart, n'avaient pas spécialement besoin d'aide publique. Cet effet d'aubaine pour des ménages aisés, mal ciblé sur des travaux réellement performants thermiquement puisque n'importe quelle dépense énergétique est éligible (il n'y a plus d'obligation de « bouquet de travaux » depuis 2014), explique que le montant global des travaux d'économie d'énergie reste à peu près constant depuis des années, autour de 12 milliards d'euros entre 2006 et 2013³, malgré les dépenses fiscales massives consenties.

Habiter Mieux : un succès encourageant

Rapidement, les autorités ont compris que ces incitations n'étaient pas de nature à atteindre les ménages à bas revenus, ceux qui souffrent le plus de la précarité énergétique. Pour eux, un réel programme de mobilisation basé sur des subventions est indispensable si l'on souhaite leur consacrer la moitié des 500 000 rénovations par an annoncées.

La mobilisation **a commencé sur de bonnes bases dans le parc Hlm, avec près de 120 000 logements rénovés par an.** Pour les bailleurs sociaux, le défi est plus accessible. D'une part, la qualité du parc social est globalement meilleure que celle du parc privé. D'autre part, la monopropriété de grands immeubles, assurée par des acteurs professionnels de grande taille ayant accès à des financements publics à bas coût permet aux bailleurs sociaux de tenir un rythme de rénovation élevé.

Dans le parc privé, **le programme Habiter Mieux de l'ANAH** commence à porter ses fruits. Doté initialement d'un budget global de 1,35 milliard d'euros, Habiter Mieux, mis en œuvre à partir de 2010, a pour finalité l'amélioration du confort et de la performance thermique des logements des occupants en situation de précarité énergétique, avec un objectif initial de 300 000 rénovations entre 2010 et 2017, avec un gain énergétique d'au moins 25 %. Incontestablement, il peut se prévaloir d'un succès tant du point de vue des résultats obtenus que de celui de la fonction redistributrice du dispositif, avec un ciblage orienté sur les ménages modestes et très modestes⁴.

Le programme propose une aide aux propriétaires occupants ou aux propriétaires bailleurs, sous la forme d'une subvention et d'un accompagnement à la réalisation

³ UFC-Que Choisir, « Rénovation énergétique des logements. Le crédit d'impôt, une mesure à grand frais qui manque sa cible environnementale », octobre 2015.

⁴ Credoc-FORS, « Évaluation du programme Habiter Mieux », janvier 2015.

du projet de travaux. Pour les propriétaires occupants, qui en sont les principaux bénéficiaires, il propose deux aides principales : une subvention principale ANAH, à hauteur de 50 % des travaux de 20 000 euros maximum, et une prime du Fonds d'aide à la rénovation thermique (FART) de 3 000 euros en 2014, réduite à 2 000 euros en 2015, puis à 10 % des travaux en 2016 (dans la limite de 2 000 euros).

L'accompagnement consiste en une prestation personnalisée réalisée par des opérateurs locaux, qui permet d'effectuer le diagnostic thermique du logement, d'élaborer avec le propriétaire le projet de travaux, de faire établir les devis par des professionnels et d'aiguiller les ménages dans leur choix, de monter les dossiers de financement et de veiller à la bonne mise en œuvre des travaux.

Ce programme a véritablement fait bouger des lignes, grâce aux campagnes de communication et à la mobilisation des pouvoirs publics locaux et nationaux et des opérateurs. La rénovation thermique et la précarité énergétique sont devenues des thèmes visibles du public et des axes importants des politiques publiques.

Habiter Mieux a également encouragé la structuration des partenariats locaux et la rationalisation des aides publiques. Après une phase de calage et quelques attermoissements sur les cibles et les modes d'intervention à privilégier, la stabilisation des modes opératoires laisse à penser que le système a trouvé sa vitesse de croisière et permettra d'atteindre ses objectifs initiaux (300 000 logements en 7 ans, soit plus de 40 000 par an). La formation des opérateurs comme l'acculturation des décideurs locaux en matière de rénovation thermique apparaissent aujourd'hui comme des acquis.

Le programme, surtout, a permis d'**améliorer la qualité de vie, la solvabilité de plusieurs milliers de ménages et la qualité du parc ancien**. Les trois quarts des habitations bénéficiaires datent d'avant 1974 et 32 % même d'avant 1918. Les diagnostics de performance énergétique (DPE) montrent que 89 % des logements bénéficiaires étaient classés en catégorie E, F ou G. Les trois quarts des bénéficiaires du programme Habiter Mieux s'imposaient au moins une limitation en matière de consommation d'énergie, en ne chauffant pas toutes les pièces ou en coupant le chauffage, et 12 % déclaraient avoir souffert de maladie pour cette raison⁵.

Quant aux travaux réalisés, ils procèdent pour une majorité d'entre eux d'un « bouquet » d'interventions, et concernent principalement les installations de chauffage (62 %), l'isolation des combles (43 %) et le remplacement des fenêtres ou portes (50 %), pour un coût moyen de 18 600 euros. À l'issue des travaux, les bénéficiaires font état d'une nette amélioration de l'état général du logement. Près de 9 sur 10 considèrent que leur logement est en bon état après la fin des travaux. Sans Habiter Mieux, 83 % des ménages déclarent qu'ils n'auraient pas réalisé les travaux, attestant d'un réel effet levier.

⁵ *Ibid.*

Peu d'effet d'aubaine, des subventions conséquentes, une mobilisation locale, des logements dont la qualité s'améliore : Habiter Mieux est plutôt un succès. Mais il comporte encore des limites, à examiner lucidement à l'heure où le gouvernement revoit ses ambitions à la hausse.

Les limites du programme Habiter Mieux

Si ces résultats témoignent d'une réussite incontestable, un examen plus qualitatif souligne certaines faiblesses et des pistes d'amélioration. La structuration du partenariat local et les moyens en ingénierie se sont établis en fonction d'un volume donné (40 000 logements par an) et des capacités des acteurs locaux. Le changement d'échelle avec un élargissement des publics et des territoires à investir afin de satisfaire des objectifs plus ambitieux (70 000 par an en 2016 et 100 000 en 2017) risque de buter sur des moyens locaux plus limités, mais surtout sur des axes d'intervention peu portés localement et sur un tissu d'entrepreneurs limité. La qualité et la durabilité des travaux enfin restent à évaluer avec une approche qui intègre aussi bien le bilan technique et thermique pour le logement que le bilan financier pour le ménage qui, outre le coût de l'énergie, doit assumer les remboursements de son crédit ou microcrédit.

Surtout, même si ce programme est destiné à des ménages sous plafonds de ressources, **Habiter Mieux peine à monter en puissance sur la cible des ménages très pauvres.** Le bilan des premières années montre qu'un quart des ménages bénéficiaires ont des revenus mensuels inférieurs à 1 000 euros et 45 % vivent sous le seuil de pauvreté. Le programme a réadapté son ciblage en juin 2013, pour étendre son action à des ménages aux ressources plus élevées, ce qui a pu faire craindre une certaine dilution du ciblage social, plusieurs opérateurs déclarant avoir privilégié des dossiers plus faciles de ménages de classes moyennes. Le programme s'est à nouveau recentré sur les modestes en 2015, mais on peut penser qu'il faut aller plus loin encore, car la catégorie des « très modestes » est suffisamment large pour concerner des situations sociales contrastées.



Un risque de mise à l'écart des plus modestes du programme ?

La diminution régulière des subventions ANAH aux travaux depuis 2014 pour les propriétaires très modestes, qui peut conduire à tripler ou quadrupler leur reste-à-charge, fait craindre que ces ménages aient plus de difficultés à concrétiser leurs projets de travaux, ou alors doivent se rabattre sur des travaux aux montants inférieurs aux besoins.

Tandis que le taux de subvention ANAH est resté de 50 %, par exemple 5 000 euros pour un chantier de 10 000 euros, la prime FART a chuté de 3 000 à 1 000 euros entre 2014 et 2016 et l'ANAH ne double plus l'éventuelle aide locale. Si bien que le reste-à-charge est souvent passé, pour un dossier de ce type, de 1 000 euros en 2014 à 4 000 euros en 2016. Une somme inaccessible pour une personne au RSA, qui amène parfois la Fondation Abbé Pierre à s'engager financièrement pour boucler des opérations.

L'ANAH entend compenser ce problème par la création d'un d'Eco-PTZ spécifique, mieux garanti par l'État, pour des travaux approuvés par l'ANAH, afin que les banques n'aient plus à examiner leur conformité et acceptent de le distribuer davantage. Mais on attend encore que ce dispositif fasse ses preuves.

La question du maintien des ménages très modestes dans le programme passera par une amélioration des aides, permettant de subventionner presque entièrement les travaux chez certains et un accès plus facile aux allocations logement pour rembourser les prêts... Il serait donc nécessaire que la prime « Habiter Mieux » soit augmentée pour les plus modestes par la création d'une troisième catégorie qui correspondrait au seuil de ressource des ménages pauvres. Il faut aussi que le financement de l'accompagnement et du repérage des ménages les plus modestes soit accru.

L'autre risque d'une politique du chiffre est de réaliser un nombre important d'interventions sans une ambition suffisante de gain énergétique, au risque de « tuer le gisement ». Le gain énergétique escompté varie selon l'ampleur des travaux engagés, et donc avec le montant des travaux. Pour 75 % des travaux « simple énergie », le gain énergétique est inférieur ou égal à 35 %. Pour 85 % des travaux « bouquet énergie », il est compris entre 25 % et 50 %. Habiter Mieux doit donc se positionner davantage comme pilier de la transition énergétique, en rappelant qu'une réduction de 25 % de la consommation énergétique post-travaux n'est qu'un seuil minimum et que l'objectif est d'atteindre le niveau BBC en une fois ou par étapes chaque fois que possible. Il importe de même de rester vigilant aux

usages post-travaux dans les logements, et au « risque » d'un effet rebond sur la consommation énergétique dans les logements rénovés.

Habiter Mieux est enfin relativement efficace pour les maisons individuelles mais peine à s'adresser aux **copropriétés**. Le dispositif actuel (partenariat, financements, modes d'intervention...) est difficile à mobiliser pour ces cibles particulières.

Bref, l'intervention auprès de ménages en grande difficulté est possible, comme le montre par exemple l'expérience de la Fondation Abbé Pierre (programme Toits d'abord), avec des niveaux de gains énergétiques importants, à condition d'y consacrer des moyens pour l'accompagnement, du repérage au suivi post-travaux, et de prévoir des reste-à-charge les plus bas possible.

Ne pas oublier les locataires du parc privé : pour un décret décence décent

L'autre grande limite concerne les locataires du parc privé, globalement délaissés par cette politique de rénovation. C'est pourquoi l'article 12 de la loi sur la Transition Énergétique adoptée en août 2015, qui prévoit d'**obliger les propriétaires de « passoires thermiques » à rénover** leur logement s'ils veulent le mettre en location, était si prometteur. Arrachée lors du débat parlementaire sous la pression du monde associatif, cette disposition est fondamentale dans le cadre de la transition énergétique et de la lutte contre la précarité énergétique.

Elle vise à surmonter le « **dilemme bailleur-locataire** » qui entrave la rénovation thermique des logements locatifs privés. En effet, ceux-ci échappent en grande partie aux incitations aux travaux énergétiques, qu'elles soient publiques ou de marché. La raison est simple : **un bailleur a peu d'intérêt à engager des travaux** dont son locataire bénéficiera sous forme d'économies d'énergie. Et son locataire a très peu de marges de manœuvre pour faire des travaux dans un logement qui ne lui appartient pas.

À l'inverse, les propriétaires-occupants, qui sont davantage ciblés par les aides de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) ou le crédit d'impôt transition énergétique (CITE), peuvent espérer amortir leur investissement grâce à des économies sur leur facture énergétique. Quant aux bailleurs sociaux, ils disposent d'un parc assez important et d'aides spécifiques pour lancer des opérations de rénovation à grande échelle.

Hélas les ministères de l'Écologie et du Logement ont présenté **un projet de décret qui à ce stade ruine les ambitions de cet article de loi**. En effet, au lieu de définir un critère de performance énergétique simple, exprimé en kWh ep/m²/an, sur le modèle du Diagnostic de performance énergétique (DPE), et de bannir progressivement les logements en « G » puis en « F », il liste six critères relatifs à l'humidité, l'état du chauffage, des murs, portes et fenêtres et de la ventilation, aussi

inoffensifs que des murs étanches, des fenêtres sans trous ou la présence d'un appareil de chauffage, et aussi vagues que des vitrages « en bon état », une « étanchéité à l'air correcte » ou « pas d'excès d'humidité ». Trois de ces critères seraient à respecter d'ici à 2020, et six d'ici à 2025. Autant dire qu'avec des objectifs aussi faibles et imprécis, ce décret ne déclenchera que très peu de travaux d'économies d'énergie.

Pourquoi n'avoir pas choisi, comme l'y incitait la loi, « un » critère de performance énergétique, et pas six au choix ? La même loi qui dans son article 5 précise sans équivoque qu'« avant 2025, tous les bâtiments privés résidentiels dont la consommation en énergie primaire est supérieure à 330 kilowattheures d'énergie primaire par mètre carré et par an [c'est-à-dire ayant une étiquette DPE F ou G] doivent avoir fait l'objet d'une rénovation énergétique » ? Le DPE constitue en effet un signal reconnu par les consommateurs, puisqu'il est obligatoire en cas de mise en location depuis 2007.

D'après l'administration, le DPE ne serait pas assez fiable. Sauf qu'il représente aujourd'hui l'approximation la plus proche de la réalité, et qu'il faut travailler à l'améliorer plutôt que le laisser de côté. Une interdiction de mise en location des passoires thermiques, d'après ses adversaires, comporterait également le risque de faire sortir du marché des milliers de logements. Rien ne vient alimenter cet argument, qui avait été utilisé lors de l'adoption du « décret décence » en 2002 mais qui ne s'est pas vérifié. **La définition de normes minimales de confort d'un logement a une vertu pédagogique :** elle consiste pour la collectivité à envoyer un signal-norme, qui influe en profondeur sur les habitudes des bailleurs. Cela ne signifie évidemment pas qu'ils feront tous des travaux en temps et en heure au prétexte qu'un décret a été publié, sans quoi les logements indécents n'existeraient déjà plus. Cela ne veut pas dire non plus, à l'inverse, que tous les logements indécents sortiront du marché, sans quoi tous les taudis de France seraient vides. Cela montre simplement le chemin à emprunter, échelonné dans le temps et prévisible, **à condition d'être simple, lisible et accompagné d'aides financières pour les bailleurs impécunieux.** Pour ces derniers, qui sont une minorité des bailleurs, des dispositifs existent pour subventionner leurs travaux partiellement via l'ANAH, ou même entièrement s'ils acceptent de confier leur logement à une association d'intermédiation locative sous forme de bail à réhabilitation.

C'est donc à ce **bon dosage entre incitation et sanction** que le décret devrait aboutir. Le débat n'est donc pas entre une politique punitive et une politique indolore, mais entre une politique qui marche et une politique d'affichage condamnée à échouer. L'enjeu est pourtant majeur. Du point de vue écologique, le bâtiment représente un quart des émissions de gaz à effet de serre de la France et 40 % de sa consommation d'énergie. Du point de vue sanitaire, une étude de l'OFCE a montré récemment que, toutes choses égales par ailleurs, habiter un logement difficile à chauffer accroît de 50 % le risque de se déclarer en mauvaise santé. Avec 11 millions de personnes se plaignant du froid à domicile, la précarité énergétique devrait être appréhendée comme une question de santé publique. Une obligation de rénover est

donc indispensable pour qu'une partie des 35 milliards d'euros annuels de travaux d'amélioration du parc soit orientée vers la rénovation énergétique, en particulier celle des passoires thermiques du parc locatif privé.

Les bailleurs qui se conformeraient à cette nouvelle obligation devraient être à nouveau éligibles au CITE (alors que les bailleurs en ont été exclus depuis 2011) en échange de loyers modérés, dans le cadre de la mobilisation du parc privé à vocation sociale (voir chapitre 5).

Clarifier la gouvernance locale

La lutte contre la précarité énergétique repose sur un système d'action qui combine une action palliative d'aide au paiement des dépenses d'énergie (chèque énergie/APL) avec un traitement structurel des causes, en rénovant massivement et en priorité les passoires thermiques occupées par des ménages modestes. Les réalités locales sont cependant variées, et les politiques à mettre en œuvre relèvent d'une part de l'action sociale au titre des publics visés (inscription de la lutte contre la précarité énergétique dans les objectifs des PDALHPD depuis la loi Grenelle 2 de 2010) et doivent d'autre part être reliées aux politiques globales d'action sur l'habitat et aux enjeux de rénovation thermique.

Les plateformes de la rénovation énergétique constituent des réponses intéressantes et l'objectif de guichet unique doit être privilégié. L'échelon intercommunal, très majoritaire pour les plateformes, paraît particulièrement pertinent par rapport à ces enjeux et doit être privilégié au regard de la compétence habitat. Pour autant, les territoires qui se sont mobilisés et organisés à d'autres échelles (départements, régions) ne doivent pas être disqualifiés, à condition que soit proscrite toute superposition sur un même territoire. Le plus important est de trouver les conditions d'articulation des enjeux aussi variés que l'appui aux travailleurs sociaux et aux différents acteurs en contact avec les ménages en difficulté, ou les enjeux de formation, de mobilisation et de maîtrise des coûts avec les professionnels du bâtiment.

L'importance du guichet unique et de la simplification ne doit pas faire oublier la nécessité pour toucher les populations les plus fragiles d'**aller au-devant des personnes, à leur domicile** (repérage et détection), puis de les accompagner jusqu'à la mise en œuvre d'une réponse pérenne: repérage par la formation d'acteurs divers quand ils vont encore à domicile (auxiliaires de vie, facteurs...), dispositifs dédiés comme les SLIME (Services locaux d'intervention en maîtrise de l'énergie), accompagnement et assistance au montage des projets de rénovation, jusqu'à leur réalisation, accompagnement à la maîtrise des usages après les travaux... À défaut, les plateformes et les dispositifs liés aideront surtout des personnes qui, déjà convaincues et outillées, auraient pu réaliser leurs travaux sans leur aide.

Financer un grand plan de rénovation en réduisant les coûts économiques et sociaux de la précarité énergétique

Où trouver les fonds pour accélérer la transition énergétique du bâtiment ? Dans les économies générées dans l'avenir. D'après une étude réalisée par le cabinet SIA Partners à l'occasion d'une campagne collective contre la précarité énergétique, **rénover les 7,4 millions de passoires thermiques en dix ans coûterait 4,7 milliards d'euros par an au Trésor public**, soit près de 43 milliards d'euros sur la période⁶. Une somme conséquente, supérieure à l'enveloppe publique dépensée aujourd'hui pour la rénovation thermique dans son ensemble, qui entraînerait autant d'investissements privés, soit un plan total à 80 milliards d'euros en 9 ans. **Ces rénovations auraient des effets massifs sur la société. Elles généreraient plus de 750 millions d'euros par an d'économie de soins.** Sur 40 ans, la Sécurité sociale économiserait ainsi plus de 9 milliards d'euros. Cette activité susciterait également 126 000 ETP nets dans le BTP (déduit des emplois détruits dans l'énergie) entre 2017 et 2025, au plus fort du plan, puis 18 000 jusqu'en 2047. Du point de vue de l'emploi, mieux vaut payer pour la rénovation que de payer de l'énergie. En effet, un million d'euros dans la rénovation génère 16 ETP, contre seulement 3,5 s'il s'agit d'acheter du gaz... Pour les ménages bénéficiaires, cela représenterait une économie sur la facture énergétique en moyenne de 512 euros par an.

Au final, **un euro investi rapporterait plus de la moitié en recettes fiscales : 62 centimes. Le reste de la dépense est plus que couverte par les économies réalisées par l'État : 44 centimes.** Une fois achevé, le plan serait entièrement amorti pour l'État en 23 ans. La facture pétrolière et gazière de la France baisserait de plus de 1 milliard d'euros par an entre 2025 et 2050, tandis que le secteur résidentiel verrait son empreinte carbone baisser de 12,5 %.

Les chiffres indiqués ici sont calculés à partir d'une hypothèse de rénovation de toutes les passoires thermiques en dix ans. Cet objectif est sans doute trop ambitieux dans ce délai, au regard de la mobilisation encore insuffisante autour de ce chantier, mais l'envisager à l'échelle d'une génération semble la moindre des choses, et ne changerait rien aux avantageux ratios coûts-bénéfices calculés ici.

⁶ SIA Partners, « Coûts et bénéfices d'un plan de rénovation des passoires énergétiques à horizon 2025 », janvier 2017. Voir : <http://renovons.org>

Synthèse des indicateurs du plan de rénovation énergétique⁷

Ratio Bénéfices nets par euro investi par l'État	1,06 €
<i>dont</i> : Économies nettes réalisées par euro investi par l'État	0,44 €
<i>dont</i> : Recettes fiscales par euro investi par l'État	0,62 €
Émissions annuelles de GES évitées	6,12 MteqCO ₂
Emplois créés	126 000 ETP (2017-2025)
	18 000 ETP (long terme)
Coûts de santé évités (attribuables à la précarité énergétique)	758 M€/an
Baisse de la facture gazière et pétrolière annuelle	1 034 M€/an
Investissement privé par euro investi par l'État	1,02 €

Au-delà des économies réalisées, l'externalité la plus positive est que les ménages puissent se chauffer mieux et vivre plus confortablement. En effet, c'est là le vrai retour sur investissement : les gens vivent mieux dans un logement rénové. D'après l'agence de l'Union européenne Eurofound, corriger les principaux problèmes des 12 % de logements français les plus dégradés⁸, au-delà de la simple précarité énergétique, coûterait 45 milliards et permettrait d'éviter des coûts de santé à hauteur de 20 milliards d'euros par an, qu'il s'agisse de dépenses directes de soin (1 milliard) ou surtout de coûts indirects pour la société (19 milliards)⁹. Encore faut-il disposer de 44 milliards disponibles aujourd'hui. Mais les taux d'intérêt n'ont jamais été aussi bas. **L'alignement des planètes, quelques mois après le succès de la COP 21 à Paris, n'a donc sans doute jamais été aussi propice à un plan d'investissement de grande envergure.**

Enfin, outre les économies générées, le plan d'éradication des passoires thermiques aura besoin d'être davantage financé par le produit des taxes sur l'énergie. Le coût de l'énergie est en effet un facteur important de mobilisation de la société pour l'économie d'énergie. C'est pourquoi, la « contribution carbone », ou « taxe carbone », est décisive. D'un montant substantiel et croissant dans le temps de manière assurée, à un rythme supérieur à celui prévu aujourd'hui, elle constituerait également une

⁷ SIA Partners, *Ibid.*

⁸ Ayant au moins trois défauts parmi les items suivants : froid, humidité, moisissures, absence de toilettes intérieures ou de salle de bains, manque d'espace...

⁹ Eurofound, « Inadequate Housing in Europe : costs and consequences », 2016.

puissante incitation à rénover, en même temps qu'elle pourrait financer ces dépenses de rénovation et d'aide à la fourniture d'énergie pour les ménages modestes.



En attendant : pour un vrai chèque énergie

La rénovation thermique du parc est la meilleure et la plus durable des solutions à la précarité énergétique. Mais elle prend fatalement du temps à être mise en œuvre. En attendant, des ménages en grande difficulté souffrent du froid à leur domicile. C'est à eux que s'adresse le chèque énergie, censé depuis la loi relative à la transition énergétique remplacer les tarifs sociaux de l'énergie, qui ne touchaient qu'une minorité des ménages visés, soit parce que leur mode de chauffage était exclu du tarif social (bois, fioul, GPL...), soit en cas de défaut de croisement entre fichiers. Ce chèque énergie est une idée défendue notamment par la Fondation Abbé Pierre depuis des années, mais sa mise en application suscite des inquiétudes. Pour l'instant, seuls quatre départements bénéficient de son expérimentation alors que la loi a été adoptée il y a près de deux ans, avant une généralisation promise pour 2018. Surtout, le chèque moyen est de 125 euros par an, alors que la facture énergétique pour le logement était en moyenne de 1700 euros en 2015. C'est pourquoi son augmentation est indispensable, ainsi que son versement automatique via les APL, pour simplifier les canaux de distribution du chèque et éviter le non-recours. L'enjeu est de passer de 2,8 millions de bénéficiaires des tarifs sociaux à 4 millions de bénéficiaires du chèque énergie.

CHAPITRE 9. Dynamiser les quartiers populaires : améliorer les conditions d'habitat et donner des perspectives aux habitants

Dans un contexte de crise du logement et de l'emploi persistante, les inégalités territoriales ne cessent de s'accroître et le décrochage des quartiers populaires par rapport aux territoires plus aisés a atteint un niveau particulièrement alarmant. **La France connaît une ségrégation spatiale importante**, caractérisée par la concentration de la pauvreté et des difficultés sociales dans certains quartiers et un risque d'assignation à résidence de leurs habitants.

Depuis 2014, une nouvelle géographie de la politique de la ville a été dessinée dans le but de recentrer l'intervention publique dans les quartiers considérés comme les plus en difficulté. 1 296 quartiers ont été identifiés en métropole, rassemblant près de 5 millions d'habitants, soit environ 7,5 % de la population française. Ces nouveaux quartiers, qui sont pour beaucoup identiques aux anciennes Zones urbaines sensibles (ZUS), sont exclusivement situés en zone urbaine. Par définition, ils concentrent un taux de pauvreté élevé de 42 %. 25 % des ménages qui y vivent sont bénéficiaires des allocations-chômage et pour ceux en emploi, il s'agit une fois sur cinq d'un emploi précaire. La scolarité y est plus difficile en raison, d'après le Conseil national d'évaluation du système scolaire, d'une « qualité d'offre [scolaire] (...) inférieure aux établissements ordinaires¹ ».

L'accès aux services dans les quartiers de la politique de la ville est également particulièrement ardu. En 2014, dans les anciens quartiers prioritaires, il y avait par exemple 3,4 fois moins de spécialistes de santé que dans leurs unités urbaines d'appartenance. Enfin, alors même que les quartiers prioritaires sont généralement éloignés des bassins d'emploi et des services, « lorsque ces quartiers sont desservis, les transports ne sont pas toujours adaptés, en termes de niveau et de qualité de service² », selon les termes d'une instruction ministérielle de 2015.

Si, dans les zones périurbaines et rurales, un sentiment puissant de relégation sociale est constaté par de nombreux acteurs, **les banlieues populaires restent les grandes perdantes de l'accroissement des inégalités territoriales**,

¹ Conseil national d'évaluation du système scolaire, « Inégalités sociales et migratoires : comment l'école amplifie-t-elle les inégalités ? », septembre 2016, p. 103.

² Instruction CGET/DG/TM du 6 mars 2015 relative à la mobilisation et à l'adaptation des politiques de transport et de mobilité en faveur des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

que le logement contribue à creuser. Certaines analyses tendant à présenter les banlieues comme des zones choyées par la République, par opposition à des zones périurbaines invisibles qui seraient les vraies oubliées, malgré des difficultés réelles, sont démenties par les faits. Le fait qu'aucun des nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville ne soit situé en dehors de l'aire d'influence des villes en témoigne.

Le PNRU : des quartiers populaires enfin prioritaires

Face à ce constat alarmant, déjà ancien, les pouvoirs publics ne sont pas restés inactifs. À partir de 2004, a été lancé à l'échelle nationale un grand Programme national de rénovation urbaine (PNRU) visant la requalification de quartiers identifiés comme prioritaires et l'amélioration des conditions de vie de leurs habitants. Malgré des craintes initiales, ce programme a permis d'injecter 47 milliards d'euros d'investissement dans la transformation de l'habitat dans ces quartiers délaissés. Ce sont plus de 400 000 logements qui ont été construits ou réhabilités. **Les habitants interrogés** à ce sujet par les premières enquêtes d'opinion **semblaient globalement plutôt satisfaits** des travaux entrepris ; les bâtiments neufs ou réhabilités présentant des niveaux de confort supérieurs aux anciens.

Par rapport à la logique d'intervention prévalant dans les années 1980 et 1990, qui visait le développement endogène des quartiers et la préservation du schéma urbain et de l'offre de logement d'origine, le PNRU a représenté une certaine rupture dans les principes et méthodes d'action : démolition/reconstruction, création de liens entre les quartiers « sensibles » et les autres secteurs de l'agglomération, opérations visant à redonner une forme urbaine plus banale à ce que l'on continuait à appeler des « Grands ensembles ». **Les nouvelles méthodes d'intervention ont permis l'accroissement de la mobilité résidentielle dans des quartiers souvent en manque de perspectives** pour leurs habitants modestes.

Dans sa méthode et son ambition, le PNRU a démontré qu'une intervention forte et intégrée à un projet de territoire, impliquant les différents secteurs de la ville, était la clé d'un repositionnement des quartiers et de leurs populations dans la dynamique du territoire. L'intervention du PNRU dans les quartiers a généralement permis de faire changer un peu le regard sur ces territoires améliorés, désormais moins souvent considérés comme des enclaves.

Le programme était organisé autour de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), dotée de moyens financiers et d'ingénierie, et reposait sur une implication directe des maires. En termes de gouvernance, cette méthode a démontré une forme d'efficacité par rapport à une approche relevant de logiques purement administratives ou techniques. Elle a permis de raviver l'appétence chez certains élus locaux pour l'intervention urbaine, et ce non seulement dans les quartiers identifiés comme d'intérêt national, mais également dans les quartiers d'intérêt régional, permettant d'engager des projets dans des villes moyennes présentant

de nombreuses difficultés, mais qui n'étaient jusqu'alors que peu traitées par l'intervention urbaine. Elle a surtout permis de débloquent des fonds et de démarrer des chantiers à grande échelle dans des délais assez courts.

Les limites du PNRU

Malgré le « discours d'autocélébration de l'ANRU et de ses responsables³ », largement relayés par les élus locaux, le PNRU a toutefois présenté certaines limites dont l'impact n'est pas négligeable.

Le fait que les démolitions soient financées à 100 % par l'ANRU a conduit à une certaine systématisation de ces opérations, y compris lorsque cela n'était pas nécessairement pertinent. Dans le cadre d'une approche descendante où les acteurs locaux avaient peu la maîtrise des projets mis en place, certaines communes ont ainsi été poussées à démolir contre leur gré certains bâtiments pour financer leur projet urbain. Or, **le processus de démolition a pu conduire à tendre par endroits les marchés du logement et à accroître la demande de logement social**, à une période où celle-ci était déjà orientée à la hausse, la nécessité de reloger les habitants des immeubles démolis entrant en concurrence avec d'autres demandeurs prioritaires. De plus, même si le principe d'une démolition pour une reconstruction a été relativement respecté, ce sont souvent de grands logements peu chers qui ont été démolis, même lorsque ceux-ci étaient parfois de bonne qualité et alors que certains habitants y étaient parfois particulièrement attachés. Au regard de son inadaptation à certaines réalités locales, le nombre d'opérations de démolition effectivement réalisées sera, au final, deux fois inférieur à l'objectif initial de 250 000 logements démolis. Cette évolution pragmatique positive montre que la prise en compte de la réalité peut parfois utilement freiner les positions trop systématiquement en faveur de la démolition.

L'organisation de l'ANRU a par ailleurs eu tendance à privilégier la prise en compte du bâti sur celle des personnes. Cette vision centrée sur le bâti explique l'incapacité du programme à produire un effet réel sur le niveau de pauvreté des quartiers touchés, dans lesquels la qualité du bâti n'est qu'une des facettes d'une problématique plus large, incluant l'emploi, l'éducation ou encore la santé. Dans un certain nombre de sites, **l'absence d'articulation entre le PNRU et la politique de la ville**, ou sa trop faible ambition, **a largement limité les effets positifs des projets mis en œuvre**. Dans certains cas, malgré les investissements réalisés, la pauvreté et la précarité ont continué à progresser, engendrant des phénomènes de repli ou de ségrégation, voire de sécession territoriale, allant souvent de pair avec le développement de l'économie parallèle.

³ Renaud Epstein, « ANRU : mission accomplie ? », in Jacques Donzelot, « À quoi sert la rénovation urbaine ? », Presses Universitaires de France, « La ville en débat », 2012, p. 51-97.

Enfin, l'approche idéologique consistant à considérer la concentration des habitants des quartiers populaires comme la source des difficultés que rencontrent ces territoires a conduit à une recherche de mixité sociale, dans une démarche visant à attirer de nouvelles populations dans les quartiers et à disperser les habitants d'origine. Au-delà, les habitants des quartiers touchés par les opérations n'ont globalement que peu été associés aux projets d'aménagement réalisés. De plus, la course au guichet unique des maires au début du PNRU pour profiter des subventions de l'ANRU a nuit au développement de véritables démarches de co-construction avec les habitants, qui auraient nécessairement fait perdre du temps à l'avancée du dossier.

Le caractère communal du programme, mettant les maires en première ligne, s'est avéré par ailleurs en décalage avec la montée en puissance concomitante des intercommunalités. Si ce choix s'explique par la volonté d'avancer rapidement et d'éviter les compromis nécessairement liés à l'intercommunalité, il a conduit à impulser une dynamique ascendante et à renforcer le contrôle par l'État de la nature des opérations. Surtout, il explique les difficultés à faire de ces projets urbains des outils pour mieux répartir les logements sociaux et les populations en difficulté à l'échelle des agglomérations.

Un chantier inachevé

Au-delà des bienfaits et des critiques qui peuvent être adressées au PNRU, la principale limite du programme reste la réduction de son spectre d'intervention par rapport aux objectifs initiaux. Pour de nombreux habitants de quartiers identifiés comme prioritaires mais qui n'ont pas été directement concernés par l'intervention de l'ANRU, l'environnement quotidien et urbain n'a pas nécessairement évolué.



M. T., À CHAMBÉRY, SPECTATEUR DE L'ANRU SANS EN BÉNÉFICIER

M. T. occupe un appartement Hlm dans le quartier des Hauts de Chambéry depuis mai 1981. Il se remémore, avec nostalgie, un quartier initialement paisible, pratique et agréable : *« Ici on a un pied dans la campagne. À l'époque, le quartier était à taille humaine, avait été en partie rénové, et était bien inséré dans la ville »*. Son épouse et lui ont assisté aux vagues successives d'embellissement du quartier, dont le récent Programme de rénovation urbaine. Spectateur de ces évolutions dont il n'a pas bénéficié, M. T. a aujourd'hui un sentiment d'inachevé, au goût amer : *« La partie Est a été favorisée. Mais beaucoup d'endroits n'ont pas été rénovés. Des bâtiments vétustes, il en reste plein. Le secteur des Combes, qui n'a pas bénéficié de la rénovation, se paupérise. Les Châtaigniers, c'est aussi le grand oublié ! »*

M. T. est dans une totale incompréhension ; il recense d'importantes dégradations qui s'aggravent. *« À l'intérieur, c'est dégueulasse, il faudrait repeindre. Il y a un manque d'étanchéité des huisseries, qui laissent passer l'eau et les courants d'air. Mais on nous répond que pour 2016 il n'y a plus de budget, et qu'on verra en 2017 ! »* Il fait également part d'un délaissement des parties communes comme des espaces extérieurs : *« Les sols de la place sont dangereux, les boîtes aux lettres de mon immeuble sont dans un état déplorable, il y a des fuites dans les parties communes, de l'eau qui coule à l'entrée des montées d'escalier. »* Il déplore enfin la disparition des commerces : *« La pizzeria, la supérette et la boulangerie ont fermé, la cafétéria n'est ouverte que le soir. Maintenant, les commerces sont à l'autre bout du quartier : ça fait loin, notamment pour les personnes âgées ».*

Très inquiet face aux incivilités, M. T. a le sentiment d'être dans un cercle vicieux : face au désinvestissement des pouvoirs publics, les habitants négligent le quartier. À ses yeux, les opérations de rénovation menées, parfois spectaculaires, cachent l'abandon de nombreux secteurs, et les parties qui ont été rénovées ne sont pas suffisamment entretenues.

M. T. souhaiterait déménager, mais ses revenus modestes (lui et sa femme sont au RSA) ne lui permettent pas de l'envisager. *« On a cherché un peu plus petit mais encore faut-il que le loyer soit adapté : aujourd'hui, les logements sociaux sont certes neufs, mais ils sont quasiment deux fois plus chers ! »*

Les copropriétés dégradées ont été aussi bien souvent délaissées en raison de leur statut juridique complexe et de la multitude de propriétaires qui les caractérise. Non appréhendées dès le départ comme un objectif à part entière du PNRU nécessitant une approche spécifique, elles n'ont que peu bénéficié du programme. Par ailleurs, le mode de fonctionnement et de financement de l'ANRU est peu adapté au traitement de ce parc privé particulier. Aussi, un écart s'est creusé dans les quartiers impactés par le programme entre le parc social rénové et réhabilité d'une part et ce parc privé particulier tendant à se dégrader de l'autre.

Pour un NPNRU qui tire les leçons du premier, mais en conserve les moyens financiers

Alors que la nouvelle géographie de la politique de la ville s'est accompagnée de la mise en œuvre, à partir de 2015, du Nouveau programme de rénovation urbaine (NPNRU), l'enjeu est de tirer les leçons des réussites et des limites du premier exercice : assurer un pilotage intercommunal, éviter les démolitions systématiques, prévoir une réelle concertation en amont avec les habitants en évitant la course au guichet

unique de l'ANRU, inclure le traitement des copropriétés dégradées... Autant de nouvelles ambitions qui doivent pouvoir s'appuyer sur un budget à leur mesure.

UN PROGRAMME RECENTRÉ SUR DES QUARTIERS PARTICULIÈREMENT DÉFAVORISÉS ET UN CHANGEMENT D'ÉCHELLE GÉOGRAPHIQUE

Dès février 2014, la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a posé les contours de la suite de ce PNRU, par la création du Nouveau PNRU (NPNRU). Ce programme concernera 400 quartiers et l'ANRU financera les projets à hauteur de 5 milliards d'euros (83 % pour les 200 d'intérêt national, et 17 % pour les 200 d'intérêt régional). Ce NPNRU passe tout d'abord par une redéfinition de la géographie prioritaire de la politique de la ville, jusque-là peu lisible. Désormais, il n'existe plus qu'un zonage unique, celui des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), basé sur la concentration de personnes à bas revenus (ressources inférieures à 60 % du revenu médian de référence). Aujourd'hui, 1 300 quartiers sont des QPV, dont les 400 sélectionnés dans le NPNRU, contre 2 350 concernés par au moins un dispositif auparavant. **L'objectif est également de resserrer les moyens sur les quartiers en ayant le plus besoin.** Notons que sont ainsi entrés dans la géographie prioritaire, des quartiers anciens dégradés de centre-ville, dans lesquels se trouvent notamment des copropriétés dégradées. Chacun de ces QPV fait l'objet d'un contrat de ville 2015-2020, fixant le cadre des projets de renouvellement urbain, et s'articulant autour de trois piliers : le développement de l'activité économique et de l'emploi, la cohésion sociale, le cadre de vie et le renouvellement urbain.

En matière d'habitat et de peuplement, toute offre de logement démolie dans le cadre du NPNRU devra être reconstituée hors du QPV, sauf exception justifiée par le contexte local. Cette nouvelle philosophie déterminante s'explique notamment par **l'évolution vers un portage à l'échelle intercommunale des projets de renouvellement urbain.** Alors que les logiques d'équilibre territorial s'inscrivent dans des périmètres dépassant la commune, le NPNRU donne l'opportunité de réfléchir à la répartition de la population et à la mixité sociale du territoire à une échelle plus pertinente.

UNE AMBITION ÉLARGIE QUI NE DOIT PAS SE CANTONNER AU BÂTI

Le NPNRU vise les mêmes objectifs que le PNRU, tout en mettant en avant de nouvelles thématiques : le développement économique des quartiers, la performance énergétique des logements et le retour des services publics dans ces quartiers. L'accès à l'éducation, à la santé ou aux transports y est davantage appréhendé que dans le cadre du PNRU, permettant d'espérer éviter les écueils du premier exercice.

Contrairement à son prédécesseur, le NPNRU n'est plus censé faire prévaloir le bâti sur ses habitants. La participation de ces derniers, fondamentale, n'est donc plus censée rester un vœu pieux. À cet égard, la mise en place de conseils citoyens dans

les quartiers prioritaires, rendue obligatoire par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, pourrait constituer une réelle source de progrès, dès lors qu'elle rend envisageable une véritable démarche de « co-construction » des contrats de ville avec la société civile. Cependant, les moyens limités consacrés à ces instances et les modalités d'organisation laissées à la discrétion des pouvoirs publics locaux tendent, dans certains territoires, à en limiter la marge de manœuvre, le collectif « Pas sans nous », qui agit dans de nombreux territoires, regrettant déjà « un fort découragement des membres des conseils citoyens⁴ ».

Au-delà de toutes les critiques qui ont pu être adressées à « la politique de la ville » depuis sa mise en œuvre au cours des années 1980, il faut envisager une façon appropriée d'en réinventer certains acquis, **l'action sur le bâti ne pouvant être considérée comme suffisante pour améliorer profondément**, et de manière pérenne, **les conditions de vie dans les quartiers populaires**.

Consciente de ces enjeux sociaux, la Fondation Abbé Pierre soutient, à travers son secteur « promotion des habitants », des projets visant les habitants des quartiers en cours de rénovation urbaine, comme à Montpellier où le club Futsal intervient auprès des jeunes du quartier du petit Bard et de leurs parents, en mobilisant le sport comme vecteur d'autonomisation. Parallèlement, le club assure un travail socio-éducatif, un suivi scolaire et propose une offre culturelle et de loisirs. Il cherche ainsi à lier le sport et l'éducation dans une optique visant l'*empowerment* des habitants, en particulier des jeunes, dont certains n'ont « connu que les tractopelles et les travaux⁵ ».

L'auto-réhabilitation accompagnée, processus par lequel les habitants d'immeubles participent à la rénovation de leur logement, est une autre façon d'associer les citoyens à l'intervention publique touchant leur environnement, comme la font depuis de nombreuses années les Compagnons bâtisseurs. Le projet réalisé par le collectif Cochenko à Saint-Denis en est une autre illustration. Alors que l'intervention de l'ANRU sur la cité Joliot-Curie s'achevait, ce collectif pluridisciplinaire habitué à travailler dans le champ de l'aménagement urbain a été sollicité par la ville pour développer un projet d'auto-réhabilitation. Avec le soutien de la ville de Saint-Denis mais également de l'EPCI Plaine Commune et de l'ANRU, le collectif a développé trois ateliers destinés aux habitants de la cité. Un potager partagé au pied des immeubles, un atelier de conception et de confection de papiers peints, ainsi qu'un atelier de « co-design » visant dans un premier temps l'apprentissage des techniques murales (enduit et peintures), puis celui de la réalisation de meubles ont été mis en place dans le but de permettre à chacun de « prendre plaisir à rénover son logement

⁴ <https://www.passansnous.org/wp-content/uploads/2016/10/communique%CC%81.pdf>

⁵ *Présentation de l'activité de Futsal par Hamza Aarab, président du club* : <http://croisonslefaire.blogspot.fr/2016/12/montpellier-mediterranee-futsal-un-club.html>

⁶ *Intervention de Juliette Six sur le projet Made in Joliot* : http://croisonslefaire.blogspot.fr/2015/02/le-collectif-cochenko-de-lutopie_22.html

et à s'y sentir bien⁶ ». Au-delà de l'intérêt individuel d'un tel projet, ce type de démarche participe également à **recréer une vie de quartier et à redynamiser le territoire.**

Enfin, d'autres procédés, comme le référendum local, permettent d'aller encore plus loin dans la prise en compte des besoins et des souhaits des habitants, à l'occasion des projets de rénovation urbaine. Dans ce domaine, la marge de progrès est grande puisque « 85 % des ménages vivant en zone urbaine sensible déclaraient en 2013 ne pas avoir été consultés dans le cadre des travaux de rénovation urbaine⁷ ». L'exemple de la commune d'Arcueil gagnerait, à cet égard, à être développé. Dans le cadre des projets de rénovation urbaine, des référendums y sont en effet régulièrement organisés pour vérifier le niveau d'adhésion des habitants, en particulier lorsque le projet implique un processus de démolition. Ces référendums y sont envisagés comme l'ultime étape d'un processus de concertation pendant lequel les habitants ont été associés à la définition des projets.

COMMENT FAIRE MIEUX AVEC TROIS FOIS MOINS D'ARGENT ?

Le PNRU représente 47 milliards d'investissements au total avec 25 % des réalisations encore à livrer au début de l'année 2016 dans plus de 500 quartiers. Sur ce montant, 12 milliards ont été apportés par l'ANRU, le reste provenant essentiellement des collectivités locales, de la Caisse des dépôts et des organismes Hlm. L'ensemble des opérations aura donc été réalisé en 15 ans avec un engagement annuel régulier, depuis 2009, de 1 milliard de subventions par l'ANRU. Le NPNRU, quant à lui, concerne presque autant de quartiers, avec un volume global de subventions de 5 milliards d'euros entièrement issus d'Action Logement. Une fois retranché le milliard destiné aux programmes dits « d'intérêt régional », les 200 quartiers d'« intérêt national », qui sont aussi nombreux que dans le précédent programme, devront se partager les 4 milliards restants. Tout compte fait, il apparaît que **le montant de la subvention par site d'« intérêt national » est donc divisé par deux**, avec moins de 22 millions d'euros par site, contre 44 millions dans le précédent programme, alors même que les coûts de la construction ou du foncier, depuis le premier PNRU, se sont accrus.

Ce moindre financement risque de conduire à une politique de la ville nettement sous-dimensionnée face aux besoins des territoires. À l'heure où les intercommunalités sont elles-mêmes confrontées à des difficultés financières, l'État ne peut pas rester à l'écart. **Les espoirs placés dans le NPNRU en matière de renforcement de la cohésion sociale et territoriale** et de lutte contre les enclaves urbaines **risquent d'être déçus** en raison de la faiblesse du budget affecté à ce

⁷ <http://www.lagazettedescommunes.com/242529/la-participation-des-habitants-au-coeur-des-priorites-de-la-politique-de-la-ville/>. *Le dossier de presse du ministère de la Ville du 16 décembre 2014 présente d'ailleurs « la participation des habitants » comme un élément qui « distingue » le nouveau programme du premier PNRU.*

programme, qui reste en deçà du seuil au-delà duquel un véritable changement est envisageable. Les premiers concernés sont les bailleurs sociaux qui après avoir, pour certains, fortement contribué par leurs fonds propres et leurs capacités d'emprunt à la réalisation des projets de la première vague doivent se réinscrire dans la seconde vague sans perspectives de financements complémentaires. La tentation s'exprime déjà dans certains territoires de limiter l'ambition des projets avec des interventions pensées sur le court terme et réduites à de simples travaux de requalification du bâti. Si cette tendance devait s'affirmer, cela constituerait un véritable retour en arrière, y compris pour les bailleurs sociaux, qui se retrouveraient alors seuls en charge de la gestion des quartiers avec pour seules ressources leur parc et leurs moyens, au risque d'une spécialisation encore plus forte.

À ce titre, on ne peut que se réjouir du retour de l'État dans le financement du NPNRU, annoncé à hauteur d'un milliard d'euros sur toute la période. Même si la somme effectivement dégagée, 100 millions pour 2017, afin de mieux financer les équipements prévus dans les projets de rénovation urbaine, reste très modeste.

Offrir des perspectives aux habitants

POUR UNE MIXITÉ SOCIALE ENDOGÈNE...

Un autre levier d'action complémentaire permettant d'atteindre l'objectif de mixité sociale pourrait concerner la recherche de mixité endogène dans les QPV. Ces quartiers font en effet l'objet d'interventions d'envergure depuis plus de dix ans visant, entre autres, à améliorer le cadre de vie, qui semblent atteindre leurs objectifs d'un point de vue urbain dans les quartiers qui ont pu en bénéficier. Ces améliorations peuvent constituer **une opportunité pour inciter les ménages du quartier à y rester**, tout en poursuivant leur parcours résidentiel. L'attachement de ces ménages à leur quartier est souvent fort et peut les encourager à déménager à l'intérieur de celui-ci au cours de leur ascension sociale, à condition qu'ils puissent y trouver une offre correspondant à leurs besoins (typologie, niveau de loyers, accession sociale...).

En complément de la dynamique d'accueil de personnes ne vivant actuellement pas dans les quartiers prioritaires qui reste très compliqué, la promotion sociale interne dans ces quartiers est en effet un outil de mixité sociale trop négligé.

Ainsi, et contrairement à ce qui est souvent préconisé, le relogement de certains ménages sur site à l'occasion des opérations de renouvellement urbain peut être envisagé comme un moyen de parvenir à l'objectif de mixité sociale. En termes de justice sociale, il serait également difficilement admissible que les nouveaux logements (en location ou en accession) ou les logements rénovés ne bénéficient pas aussi aux populations déjà sur place, qui ont parfois attendu pendant des décennies ces investissements. C'est pourquoi, contrairement à ce que propose la région Île-de-France au nom de la lutte contre « la ghettoïsation », **il n'est pas**

acceptable de refuser toute production de logement très social dans ces quartiers, même s'ils en comptent déjà beaucoup. Les participants au Comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) d'Île-de-France ont au contraire plaidé pour un maintien des aides publiques aux communes déjà très dotées en logement social, au nom des impératifs de recomposition de l'offre de logement démolie au titre de la lutte contre l'habitat indigne et du renouvellement urbain. Il s'agit en effet de sortir d'une forme d'impasse résultant de la rénovation urbaine qui, en tendant à limiter les possibilités de relogement des habitants au regard de leur solvabilité, peut produire des effets pervers importants, alors que l'image des territoires traités n'est pas toujours propice au développement d'une offre intermédiaire ou libre.

Les opérations d'accession sociale à la propriété réalisées dans le cadre de l'action de l'ANRU, qui permettent à des ménages issus des classes populaires et moyennes d'accéder à la propriété à un prix modéré, se placent dans la même optique. Sur 221 programmes d'accession de ce type analysés par l'USH⁸, représentant 4 916 logements mis en service entre 2006 et 2018, les trois quarts ont lieu sur le site même du programme de rénovation urbaine, et un quart en périphérie. Leurs bénéficiaires sont à 92 % des primo-accédants, à 50 % issus du parc social, à 55 % issus de la commune, dont 56 % ont des revenus inférieurs à deux Smic (contre 29 % pour l'ensemble des primo-accédants dans le neuf en France). La médiane des prix de vente est à 2 200 euros/m² (3 000 euros/m² en Île-de-France), grâce à des aides spécifiques (TVA à taux réduit, aides des collectivités, de l'ANRU...). La quasi-totalité prévoit une garantie de rachat (98 %) et de relogement (97 %) en cas d'accident de la vie, ainsi qu'une clause anti-spéculative visant à éviter que les ménages revendent et empochent la plus-value issue des aides publiques. On peut cependant regretter que seuls 14 % de ces logements aient bénéficié de prêts PSLA⁹, pourtant particulièrement adaptés à ce type d'opérations (voir chapitre 11). **La préparation du passage du statut de locataire à celui de copropriétaire nécessite une bonne information en amont**, la formation des membres du conseil syndical et éventuellement l'engagement des bailleurs sociaux dans le rôle de syndic, autant d'éléments indispensables pour éviter la fragilisation des ménages accédants et limiter les risques de mauvaise gestion.

L'accession sociale dans les quartiers les plus en difficulté, bénéficiant à des ménages modestes mais disposant d'emplois stables et souvent issus des quartiers en question, permet une ouverture des parcours résidentiels dans un territoire donné et sans nécessairement modifier le « peuplement » au sens de mixité « ethnique », tel que l'entendent certains responsables politiques¹⁰, assure une mixité sociale endogène à l'échelle du quartier. C'est le cas par exemple aux Minguettes, à Vénissieux,

⁸ *Union sociale pour l'habitat*, « L'accession sociale sécurisée dans les quartiers en renouvellement urbain », mars 2015.

⁹ *Prêt social location-accession*.

¹⁰ *Thomas Kirszbaum*, « La rénovation urbaine comme politique de peuplement », *Métropoles*, 2013.

où les programmes s'adressent à des personnes entre 20 et 40 ans, caissiers, agents d'entretien, petits entrepreneurs du bâtiment, ouvriers spécialisés, opérateurs téléphoniques¹¹...

... ET UNE OUVERTURE DES QUARTIERS « INSENSIBLES » AUX MÉNAGES EN DIFFICULTÉ

Si l'amélioration des conditions de vie dans les quartiers « sensibles » – par l'investissement dans le bâti, mais aussi et surtout dans l'éducation, la santé, l'emploi, les transports et la citoyenneté – est nécessaire pour mettre un terme à la relégation sociale et urbaine, la lutte contre la ségrégation spatiale ne saurait se limiter à ces quartiers. **La mixité sociale** doit simultanément **être introduite dans les quartiers « insensibles »**, ces quartiers aisés, moteurs de la centrifugeuse sociale, **à l'origine de la hausse des prix de l'immobilier** qui renvoie les classes populaires à la périphérie des zones prisées.

L'action politique dans ces quartiers passe par trois chantiers développés par ailleurs dans ce rapport. En premier lieu, l'État doit faire appliquer plus strictement l'article 55 de la loi SRU, en imposant des quotas de logements vraiment sociaux dans les communes qui font tout pour y échapper (voir le chapitre 13). Ensuite, il doit mener à court terme une action consistant à flécher les attributions de logements sociaux vers les ménages les plus en difficulté hors des quartiers de la politique de la ville, pour éviter de reloger toujours les plus pauvres avec les plus pauvres (voir le chapitre 2). Enfin, **il est indispensable que la rente foncière à l'origine de ces dynamiques territoriales inégalitaires soit prélevée pour enrayer cette ségrégation** par les prix et redistribuer ces richesses immobilières vers les quartiers en déshérence et vers l'ouverture aux classes populaires des quartiers riches (voir le chapitre 14).

Ces trois défis rappellent que ces quartiers populaires ne sont pas en dehors des villes mais en lien étroit avec les processus économiques de fragmentation territoriale. De quartiers de relégation, ils peuvent devenir ou redevenir des quartiers de promotion, populaires mais ouverts aux mobilités, riches de la créativité de leurs habitants. Des quartiers dont les difficultés, qui ne sauraient être occultées, ne disparaîtront pas par l'invisibilisation de ses habitants, mais par le renforcement des liens sociaux et de solidarité en leur sein et dans les villes auxquelles ils appartiennent.

¹¹ Pierre Gilbert, « Devenir propriétaire en cité Hlm. Petites promotions résidentielles et évolutions des styles de vie dans un quartier populaire en rénovation », *Politix* 2013/1 (n° 101).

CHAPITRE 10. Encadrer les loyers : une réforme qui fait ses preuves à renforcer



MADAME R., 25 ANS, LOCATAIRE À LYON D'UN PETIT LOGEMENT, SUBIT UN TAUX D'EFFORT DE 65 %

Madame R., 25 ans, diplômée en architecture, vivait dans un T2 à Lyon, avec son conjoint. Lorsqu'ils se séparent au printemps 2015, elle se retrouve sans domicile personnel. *« J'ai d'abord été chez mon frère pendant une semaine, le temps de voir, et puis après j'ai été un mois "en coloc" avec un ami, je dormais sur le canapé du salon, avant de sous-louer l'appartement d'un autre ami parti en vacances pour 2 mois. »* Sans emploi stable, elle travaille à temps partiel en tant qu'animatrice dans un centre de loisirs. En septembre 2015, Madame R. obtient un CDD de 3 mois à temps plein dans sa branche, pour 1500 € par mois. Ses parents ne la soutiennent plus financièrement, mais se portent garants pour faciliter sa recherche de logement. Pour autant, son dossier est systématiquement refusé par les agences immobilières : *« soit ils jugeaient mon dossier pas assez convaincant, soit ils n'acceptaient pas les dossiers avec garants quand les propriétaires avaient souscrit une assurance impayés de loyer. »* Après plusieurs visites infructueuses, un propriétaire accepte enfin son dossier pour un appartement de 38 m² à 650 € et 80 € de frais d'énergie. L'appartement étant mal isolé (simple vitrage, copropriété ancienne), les factures de gaz peuvent monter à 125 € par mois l'hiver. Pour s'installer, Madame R. débourse également 500 €, notamment en mobilier. *« J'avais un budget de 600 € grand maximum et j'ai dû le dépasser. L'appartement est très sombre, j'ai aussi fait des concessions sur la salubrité, il y a beaucoup de souris, la chaudière est très vieille et est déjà tombée en panne... »*

À la fin de son CDD, Madame R. travaille en auto-entrepreneur au sein de l'association qu'elle a créée, faute de trouver un emploi stable. Ses ressources s'élèvent à environ 730 € par mois, auxquels s'ajoutent 270 € d'APL. Son taux d'effort est de 65 % et son reste-à-vivre d'environ 270 €, avec lequel elle doit encore payer les charges de gaz, d'eau, d'électricité, le transport et la nourriture, ce qui laisse peu de place aux imprévus ou aux loisirs. *« C'est sûr, je fais principalement des économies sur la santé : je ne vais jamais chez le médecin, je n'achète pas non plus les médocs sans ordonnance pour soulager la douleur, j'ai aussi renoncé au kiné pour mes soucis de circulation sanguine car je ne peux pas avancer les frais. »*

Entre 2000 et 2014, les loyers des grandes agglomérations ont augmenté de 55 % en moyenne d'après l'OLAP, deux fois plus vite que l'inflation. Certes, dans la plupart des agglomérations, le niveau des loyers n'augmente plus réellement. Mais cette accalmie est trompeuse, car elle survient à un niveau historiquement élevé, sans que la crise économique ait eu d'effet à la baisse dans les zones tendues.

Certes, les prix à l'achat ont crû plus fortement que ceux à la location, mais les accédants ont l'avantage de dépenser autant pour se loger que pour se constituer un patrimoine, dont la valeur s'accroît en général avec le temps. Ils ont aussi la chance d'acheter à crédit à une époque où les taux d'intérêt sont historiquement bas. Ils sont aussi de plus en plus aisés, la hausse des prix ayant rendu l'accession de plus en plus sélective socialement, tandis que les locataires du parc privé sont de plus en plus pauvres en comparaison avec le reste de la population. Entre 2002 et 2013, ces derniers ont vu leurs revenus augmenter deux fois moins vite que ceux de l'ensemble de la population (+ 1 % par an en moyenne pour les locataires du parc privé, contre 2 % pour l'ensemble des ménages)¹.

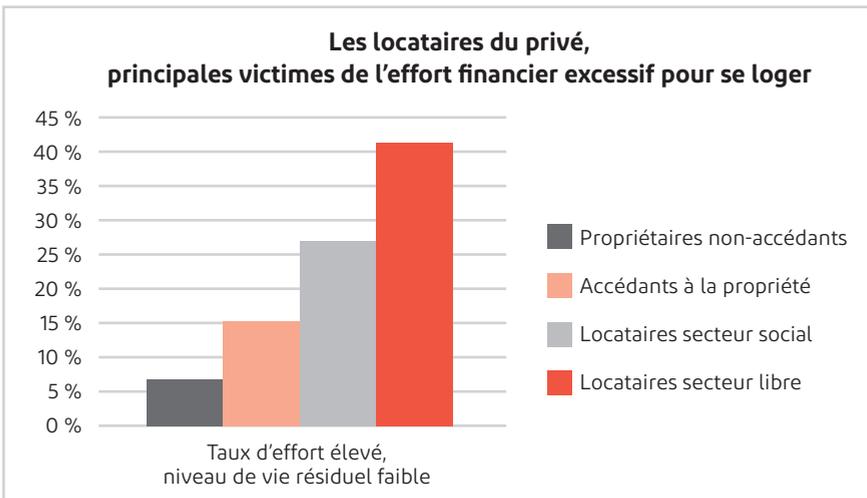
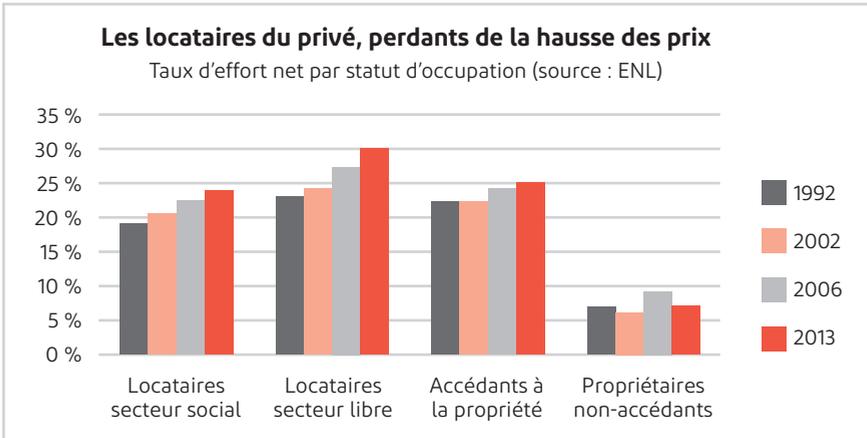
Sans surprise, **les locataires du privé sont donc surreprésentés parmi les ménages en situation d'effort financier excessif**. 41 % des ménages subissant un taux d'effort net supérieur à 35 % et un reste-à-vivre inférieur à 65 % du seuil de pauvreté sont des locataires du parc privé. Les locataires Hlm représentent quant à eux 27 % de ces ménages pénalisés par les prix du logement, et les accédants seulement 15 % ; une part qui chute à moins de 7 % pour les propriétaires non-accédants.

Taux d'effort net selon le statut d'occupation

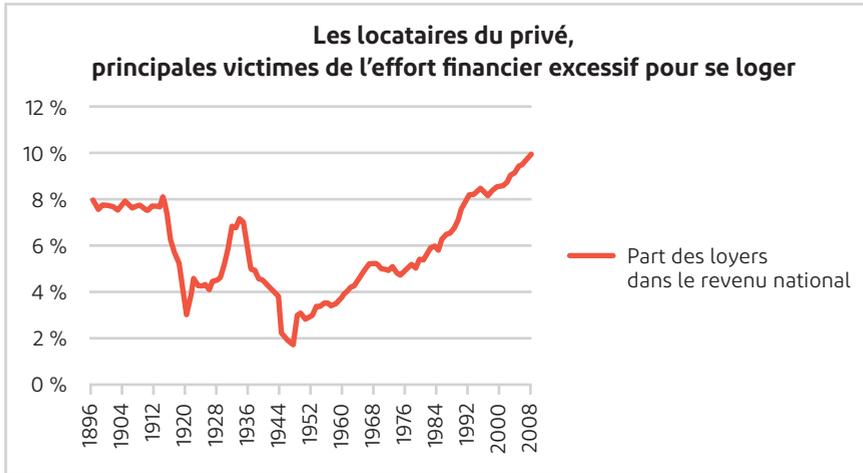
	1992	2002	2006	2013
Locataires secteur social	19,2 %	20,5 %	22,5 %	23,9 %
Locataires secteur libre	23,0 %	24,2 %	27,4 %	30,0 %
Accédants à la propriété	22,3 %	22,3 %	24,3 %	25,1 %
Propriétaires non-accédants	7,0 %	6,2 %	9,3 %	7,1 %

Source : ENL.

¹ Source : enquêtes nationales du Logement.



Cette tendance à la hausse des loyers constitue une rupture historique avec les périodes précédentes, puisque, d'après les données de l'économiste Thomas Piketty, la part des loyers (« imputés » pour les propriétaires et réellement acquittés pour les locataires) dans le revenu national n'a jamais été aussi élevée, et atteint désormais 10 %, soit cinq fois plus qu'Après-guerre.



Lecture : la part des loyers (valeur locative des habitations) est passée de 2 % du revenu national en 1948 à 10 % en 2010.

Sources et séries :

voir piketty.pse.ens.fr/capital21c. <http://piketty.pse.ens.fr/files/capital21c/pdf/G6.7.pdf>

Selon nos travaux menés dans douze agglomérations, les ménages des couches moyennes relevant du 5^e décile ne peuvent accéder, dans des conditions correctes, au parc locatif privé dans les zones tendues, au prix moyen du marché locatif². La conséquence est un report vers la demande de logement social ou vers des fractions dégradées du parc privé, ou suppose des taux d'effort déraisonnables, comme c'est le cas de Madame R. (voir encadré ci-dessus), qui peuvent se traduire, au moindre accident de parcours, par des impayés et une grande précarisation des locataires. Les procédures en justice pour impayés ont ainsi augmenté de 49 % entre 2001 et 2015 et le nombre d'expulsions avec le concours de la force publique, qui était de 6 337 en 2001, a augmenté de 127 % pour atteindre le chiffre record de 14 363 en 2015. Les efforts pour s'acquitter du loyer entraînent des privations sur d'autres dépenses essentielles, comme les soins, l'alimentation ou le chauffage. Entre 2006 et 2013, le nombre de personnes ayant eu froid en raison de privations financières ou de l'impossibilité de payer sa facture, a ainsi bondi de 44 %.

Encadrer les loyers, c'est possible...

C'est pour enrayer cette augmentation des loyers subie par une frange toujours plus large de la population que la proposition d'un meilleur encadrement des loyers a émergé dans le débat français à la fin des années 2000. Cette idée, qui divise fortement les acteurs et experts du logement depuis des décennies, n'a rien d'irréaliste.

² Fondation Abbé Pierre, « La France du logement trop cher », décembre 2016.

Elle s'est d'ailleurs appuyée sur l'exemple du « *Mietspiegel* » allemand, le « miroir des loyers » que nos voisins outre-Rhin appliquent dans la plupart des grandes agglomérations, depuis que la ville de Cologne l'a mis en œuvre en 1973, pour que les loyers pratiqués par les bailleurs reflètent la moyenne du marché.

La nouvelle majorité, en 2012, s'était engagée à encadrer les loyers, conformément au Contrat social de la Fondation Abbé Pierre signé par François Hollande. Le premier acte posé, relativement peu connu, est pourtant significatif : par un décret de juillet 2012³, reconduit chaque année depuis, le gouvernement a interdit les hausses de loyer supérieures à l'inflation lors des changements de locataires ou lors du renouvellement du bail. C'est en effet au moment de la relocation que se produisaient jusqu'alors les plus importantes hausses de loyer, les loyers des locataires en place étant déjà encadrés d'une année sur l'autre. Ce décret est donc venu remettre de l'équité entre les locataires mobiles et les autres et évite les risques d'un encadrement à deux vitesses, qui conduit fatalement à un parc à deux vitesses, comme l'avait fait la loi de 1948 par exemple, qui bloquait les loyers des locataires en place et libérait les autres.

Ce décret de 2012 se contentait toutefois de fixer des limites aux augmentations des loyers, sans intervenir sur leur niveau, et toute liberté était laissée à la fixation des loyers des logements mis en location pour la première fois. C'est pour combler cette lacune que **la loi ALUR a voulu créer un dispositif général d'encadrement des loyers inspiré du miroir des loyers allemand**. Dans les villes concernées, les locataires devraient pouvoir réclamer la baisse d'un loyer supérieur de 20 % au loyer médian, mesuré par un observatoire agréé, selon la surface, le quartier, le type de logement et son année de construction, devant une commission de conciliation, puis, en cas de désaccord, devant la justice.

La mesure a suscité une vaste controverse, les professionnels de l'immobilier craignant un découragement de l'investissement et une désertion des bailleurs. Une prévision catastrophiste disproportionnée, compte tenu de la modestie du dispositif qui autorise en réalité des niveaux de loyer très élevés et ne vise qu'à ériger les abus les plus manifestes. La limite du loyer médian majoré peut d'ailleurs être dépassée en toute légalité, à condition de justifier ce « complément de loyer » par des éléments particuliers de confort ou de localisation du logement, comme une grande terrasse par exemple.

L'Allemagne, qui sert ici de modèle, est le pays où le parc locatif privé est le plus important d'Europe, sans que le miroir des loyers ait nui à ce secteur et à son développement, au contraire. À d'autres périodes, en France, un encadrement bien plus strict était appliqué aux loyers, sans pour autant affecter les rendements locatifs, comme l'a montré le sociologue Loïc Bonneval à travers les archives des propriétaires lyonnais. Car tout montre que des loyers plus modérés poussent

³ Décret n° 2012-894 du 20 juillet 2012 relatif à l'évolution de certains loyers.

eux-mêmes les prix à l'achat à la modération⁴. Le rendement locatif étant le rapport entre les premiers et les seconds, il reste relativement stable. Enfin, le rendement locatif simple n'est qu'un élément d'appréciation du rendement réel d'un logement. En période de hausse des prix, la plus-value immobilière latente, quand le prix de l'actif monte en flèche, est aussi rentable que les loyers encaissés. L'ensemble, que l'économiste Xavier Timbeau (OFCE) appelle le « rendement locatif complet », est particulièrement élevé depuis des années et n'est pas spécialement menacé par la modestie de l'encadrement parisien⁵.

D'ailleurs, **si l'encadrement était une telle catastrophe**, comparée par certains aux effets d'un bombardement sur une ville, **pourquoi autant de villes, dans des contextes très divers, l'appliquent-elles, en Allemagne, en Suède, aux Pays-Bas ou en Suisse ?**

... et ça marche !

Le bilan est modeste, mais il est positif. Dans cette période où les progrès sociaux se font rares, il est bon de souligner que, selon l'Olap, 30 % des nouveaux emménagés à Paris en 2015 ont bénéficié d'une baisse de loyer, une proportion inédite qui n'atteignait que 20 % en 2014 et seulement 7 % en 2013. Outre la période de faible hausse des loyers au niveau national, l'encadrement renforcé des loyers à Paris produit des effets visibles. D'après l'OLAP, les loyers à la relocation, qui avaient augmenté de 8,5 % en 2012, n'ont progressé que de 2,1 % en 2014 et 1,0 % en 2015 : « la hausse de 2015 est la plus faible enregistrée depuis 2001⁶ ». Les dépassements du seuil du loyer median majoré persistent, mais leur niveau est inférieur de 40 euros par mois depuis l'entrée en vigueur de l'encadrement, d'après l'OLAP.

Alors que les prévisions les plus alarmistes mettaient en garde contre un engorgement des institutions par des recours amiables ou contentieux, il se trouve que leur nombre est resté très faible, avec 111 recours devant la commission de conciliation en 18 mois. L'efficacité du dispositif réside pour l'instant davantage dans le « signal norme » envoyé aux bailleurs, et reçu par bon nombre d'entre eux, qui alignent spontanément leurs loyers au loyer médian majoré, et ne cherchent pas forcément à le dépasser en justifiant d'un complément de loyer. Comme l'écrit l'ADIL 75,

⁴ Loïc Bonneval, « Le contrôle des loyers empêche-t-il l'investissement dans l'immobilier ? », *Métropolitiques*, 2011. Loïc Bonneval, François Robert, « L'immeuble de rapport : l'immobilier entre gestion et spéculation », *Lyon, 1860-1990, Presses universitaires de Rennes*, « Histoire », 2013.

⁵ Xavier Timbeau, « Les bulles "robustes" : pourquoi il faut construire des logements en région parisienne », *Revue de l'OFCE / Débats et politiques n° 128*, 2013.

⁶ OLAP, « Évolution en 2015 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne », juillet 2016.

« dans le cadre de nos consultations, nous pouvons faire le constat que beaucoup de logements sont loués au « bon prix ». (...) Dans la majorité des cas, nos consultants bailleurs nous disent vouloir respecter le dispositif⁷ ».

Quant au risque d'effet inflationniste de l'encadrement sur les petits loyers, l'expérience ne le montre pas. Certes, l'encadrement permet, en bas de l'échelle, de ramener plus facilement les loyers très bas au niveau du loyer médian minoré (- 30 %), mais cette procédure était déjà possible auparavant en vertu de l'article 17 C de la loi de 1989 et très peu de bailleurs semblent s'en être saisis. La raison est simple. Le niveau du loyer médian minoré est très en-dessous du marché, si bien que très peu de loyers y sont inférieurs : aucun parmi les baux à la relocation mis sur le marché en 2015, d'après les observations de l'OLAP, et quelques milliers à peine sur tout le stock de logements parisiens.

Enfin, les adversaires de l'encadrement, qui faisaient craindre une fuite massive des investisseurs, n'ont pas vu leurs prévisions se concrétiser. Au contraire, un an après l'entrée en vigueur du dispositif, d'après un sondage, Paris est remontée à la deuxième place du classement des villes où les Français souhaiteraient se lancer dans l'investissement locatif. Avec un rendement locatif direct de 4 %, la capitale se situe dans la moyenne nationale. D'après le réseau de professionnels de l'immobilier auteur du sondage, l'encadrement « n'a pas découragé » les investisseurs, « qui voient toujours dans la pierre parisienne un investissement rassurant et de long terme. Il s'agit d'un marché tendu et dynamique, marqué par une forte demande et un manque d'offre, qui assure aux investisseurs de louer leur bien⁸ ».

Aller au bout de l'encadrement

Ce bilan de l'encadrement des loyers à Paris illustre autant la pertinence de son principe que la nécessité d'aller plus loin. En effet, cette modération des loyers survient bien trop tard. Pour éviter l'inflation subie par les locataires, elle aurait dû être appliquée au début des années 2000. Entrée en vigueur de cette façon seulement en 2015, elle présente le risque de se contenter d'entériner des loyers déjà bien trop élevés. Mais la mise en œuvre de l'encadrement des loyers dans une période où ils progressent plus lentement est plus facile à installer et permet de disposer d'un outil de régulation efficace si la hausse des loyers s'accélère. C'est pourquoi il est indispensable de renforcer cet encadrement, en particulier en région parisienne, où les prix sont les plus élevés, et de l'étendre à toutes les zones concernées aussi vite que possible.

⁷ ADIL Paris, « L'encadrement des loyers, un an après », juillet 2016.

⁸ Sondage Guy Hoquet et Opinion Way, « Palmarès des villes pour investir », étude réalisée sur un échantillon de 1 015 personnes, représentatif de la population âgée de 18 ans et plus, mars 2016.

FACILITER LE RECOURS AUX DROITS POUR LES LOCATAIRES

Les locataires doivent connaître leurs droits. Le manque de portage politique de cette réforme majeure réduit d'autant la portée de la mesure faute d'information sur un dispositif relativement complexe. Les locataires, s'ils ne s'en emparent pas, ne pourront entamer des démarches de baisse des loyers auprès de leurs bailleurs. Une mise en œuvre volontariste nécessiterait des opérations de communication, l'embauche de professionnels ou le soutien à des associations pour le faire connaître et accompagner les locataires dans leurs démarches. À cet égard, la mission confiée à l'ADIL 75, aussi utile soit-elle, n'est pas suffisante. Il importe aussi de mieux faire connaître et appliquer le décret complémentaire qui interdit les hausses de loyer à la relocation ou au renouvellement du bail supérieures à l'inflation. Des contrôles aléatoires, dans les agences immobilières notamment, seraient de nature à dissuader bailleurs et agents de s'en affranchir. À l'heure actuelle, d'après l'OLAP, un tiers des relocations, sans travaux importants, ont donné lieu en 2015 à une augmentation de loyer supérieure à l'IRL, en violation donc semble-t-il du décret annuel d'encadrement des loyers à la relocation. De même, d'après une enquête de la CLCV publiée en octobre 2016, 38 % des loyers annoncés dans des petites annonces dépassaient le loyer médian majoré, de 138 € en moyenne.

ADAPTER LE NIVEAU DE L'ENCADREMENT SELON LA TENSION DES MARCHÉS

La loi ALUR prévoyait, dans sa version adoptée par le Parlement, que les loyers à ne pas dépasser seraient les loyers médians majorés fixés par les préfets jusqu'à 20 % au-dessus du loyer médian. La ministre du Logement de l'époque déclarait que ce taux devrait plutôt se situer à 10 % en Île-de-France.

Entre-temps, le Conseil constitutionnel a estimé que la marge de manœuvre laissée au préfet pour fixer le taux de plafonnement était trop importante pour garantir un traitement égal aux bailleurs. Il a donc supprimé toute modulation possible et fixé lui-même ce taux à 20 % au-dessus du loyer médian sur tout le territoire.

Il serait donc nécessaire, dans l'esprit de la loi initiale, de fixer pour l'Île-de-France ce pourcentage à 10 %, afin **d'aboutir à une véritable modération des loyers**. Cette disposition serait parfaitement justifiée quand on sait que, d'après l'Insee, le coût du loyer est le poste sur lequel les écarts de prix entre l'agglomération parisienne et la province sont les plus importants, de l'ordre de 49 % pour des logements comparables⁹.

⁹ « En 2015, les prix en région parisienne dépassent de 9 % ceux de la province », *Insee Première*, n° 1590, avril 2016.

ASSOCIER À L'ENCADREMENT UN DISPOSITIF FISCAL DISSUASIF

Pour mener une politique cohérente de maîtrise des loyers, la loi pourrait aussi prévoir un bonus-malus fiscal associé au dispositif général d'encadrement. Les compléments de loyer autorisés devraient donner lieu à une imposition supérieure sur ces logements prétendument exceptionnels. C'est d'une certaine manière le principe de la « taxe Apparu », votée en 2011, qui prévoit une imposition dissuasive sur les loyers indécents (plus de 41 €/m²) des micro-logements (14 m² et moins). Cette taxe très pertinente mériterait d'être mieux appliquée, calée sur les loyers médians majorés et élargie à tous les compléments de loyer.

ACCÉLÉRER L'EXTENSION DU DOMAINE DE L'ENCADREMENT

L'autre grande faiblesse de l'encadrement actuel est naturellement sa limitation à la seule commune de Paris, même si son élargissement à Lille est prévu pour février 2017 et pour 2018 dans l'agglomération parisienne. Rappelons que la loi ALUR, toujours officiellement en vigueur, prévoit son application à plus de 1 100 communes, dans les 28 agglomérations les plus tendues de France, couvrant ainsi potentiellement 2,8 millions de logements, soit 40 % du parc locatif privé. Mais sa mise en œuvre a été freinée par le Premier ministre Manuel Valls dès son arrivée à Matignon en 2014, qui avait aussitôt présenté l'encadrement des loyers parisiens comme une simple « expérimentation ».

Le retard d'entrée en vigueur de l'encadrement, promis en 2012 et voté en 2014, tient aussi à un obstacle technique : pour limiter les loyers aux loyers médians majorés, encore faut-il connaître le niveau de ces loyers médians, selon le quartier, la typologie et la date de construction des logements. Or, les observatoires locaux des loyers ont le plus grand mal à se mettre en marche et à être agréés, faute d'anticipation (alors que la loi les avait prévus depuis 1989), de moyens et de volonté politique.

Autre frein majeur, l'opposition farouche de certains élus locaux, qui s'est renforcée avec l'arrivée de bon nombre de nouvelles majorités municipales en 2014. D'ailleurs, la ministre du Logement Emmanuelle Cosse a admis que l'encadrement des loyers n'entrerait pas en vigueur là où les élus locaux s'y opposaient, avoué que le retard pris n'est pas seulement lié au déficit technique d'observation des loyers. Sa déclaration, outre qu'elle contrevient à l'esprit et à la lettre d'une loi adoptée, brouille le message : que faire quand, dans une même agglomération, certaines communes sont en faveur de l'encadrement et d'autres y sont opposées, comme c'est le cas en réalité dans la plupart des agglomérations ? Appliquer l'encadrement dans certaines communes de l'intercommunalité et pas d'autres, au mépris de toute cohérence territoriale ? Et en cas d'alternance ? Comment dans ce cas annoncer pour 2018 l'extension de l'encadrement à la petite couronne parisienne, alors que bon nombre de maires de ce territoire y sont opposés, de même que la nouvelle majorité régionale et celle de la métropole du Grand Paris ?

Le rôle de l'État est ici d'appliquer et de faire appliquer la loi lorsqu'elle est adaptée, ou alors de proposer de la changer si elle ne l'est pas. On le voit, les tergiversations du gouvernement, depuis trois ans, freinent considérablement l'encadrement des loyers. Cette réforme est pourtant majoritairement populaire dans l'opinion¹⁰, car elle apporte des réponses concrètes aux préoccupations des locataires et pose un minimum de limites à un marché libre.

L'encadrement des loyers, condition pour des APL efficaces

La modération des taux d'effort des locataires doit passer à l'avenir par un meilleur encadrement des loyers, mais ce débat ne doit pas faire oublier que l'outil principal à cet égard réside aujourd'hui dans le versement d'aides personnelles au logement (APL), d'un montant de 18 milliards. Or, l'encadrement des loyers constitue également une solution centrale pour limiter la hausse des allocations logement, et sortir par le haut du débat sur leurs effets prétendument inflationnistes.

Depuis la réforme du financement du logement de 1977, **le choix a été fait de s'appuyer sur les aides à la personne pour favoriser l'accès au logement** locatif ou à la propriété des ménages modestes. Mais on imaginait à l'époque que les ménages bénéficieraient d'une amélioration continue de leur pouvoir d'achat et donc que le temps de versement de l'aide serait limité. Aujourd'hui, celle-ci est devenue pérenne et essentielle pour permettre aux ménages modestes de faire face à leurs dépenses de logement orientées à la hausse. L'augmentation continue des ressources affectées au financement des aides à la personne a alors été limitée au prix d'une réduction de leur pouvoir solvabilisateur : les loyers plafonds pour le calcul de l'aide n'ont pas été suffisamment actualisés et sont aujourd'hui bien inférieurs aux loyers de marché, ainsi que dans une moindre mesure aux loyers des logements sociaux les plus récents, les locataires s'acquittant de la différence.

Cette évolution conduit à deux réflexions. La première pour souligner le rôle central des aides à la personne afin de réduire le coût du logement des plus modestes. Elles constituent un élément essentiel des mécanismes de redistribution en faveur des ménages modestes appartenant aux trois premiers déciles des revenus, à tel point que les APL sont aujourd'hui aussi redistributrices que les minima sociaux et participent autant que ceux-ci à la réduction de la pauvreté¹¹. C'est pour cela que les tentatives récurrentes d'en réduire l'impact sur le budget public doivent être dénoncées et combattues comme des attaques portées aux plus

¹⁰ 75 % d'opinions favorables d'après un sondage Opinion Way réalisé pour le compte du réseau Orpi en juin 2015.

¹¹ Insee, France Portrait social 2014, fiche « Revenus, niveaux de vie ».

pauvres. De plus, contrairement à ce qui est souvent avancé, le poids des APL dans les dépenses publiques n'est pas hors de contrôle, puisque, depuis 1996, elles pèsent chaque année le même poids, soit 1,0 % du PIB, selon les Comptes du logement.

La seconde réflexion conduit à souligner les limites des aides à la personne quand l'évolution des loyers du parc privé n'est pas maîtrisée. En effet, si le niveau des APL a été maintenu en termes de dépenses publiques, malgré la crise et la hausse des loyers, celles-ci solvabilisent de moins en moins les locataires suite aux diverses mesures de « recentrage ». Au-delà d'une volonté de limiter ces dépenses sociales, les APL sont régulièrement brocardées pour leur supposé effet inflationniste. Si un tel effet est possible, nul n'est capable d'en mesurer la portée réelle. L'économiste Jacques Friggit, dans une analyse récente de la dernière Enquête Nationale Logement, montre que la hausse des prix correspond avant tout à une amélioration de la qualité des logements des allocataires APL et de manière générale à des effets de structure (taille, localisation et durée d'occupation du parc), et n'est donc pas spécialement la conséquence d'un effet inflationniste des APL¹².

En tout état de cause, **il est possible d'augmenter les APL pour modérer les taux d'effort des locataires modestes en maîtrisant leur éventuel effet inflationniste si les loyers sont correctement encadrés**. Il serait ainsi possible de corriger certaines injustices des APL comme le mois de carence, qui pénalise sans raison les nouveaux locataires, ou la sous-actualisation du forfait charges des APL, qui sous-évalue fortement le montant des charges réellement acquittées par les locataires. De manière plus structurelle, des APL revalorisées permettraient de faire reculer drastiquement le nombre de ménages en effort financier excessif. D'après les calculs de l'économiste Pierre Madec de l'OFCE, il serait possible de limiter le taux d'effort net des allocataires à 30 % grâce aux APL, pour un montant de 2,8 milliards d'euros supplémentaires¹³. En se limitant à un bonus APL destiné à ramener ce taux d'effort à 35 % pour les 950 000 allocataires ayant un reste-à-vivre à 65 % du seuil de pauvreté, la somme serait de 1,3 milliard. À une échelle plus modeste, la CNAF avait calculé en 2012 qu'un bonus d'APL visant à ramener à 30 % maximum le taux d'effort des allocataires APL habitant dans des logements chers, situés entre 120 et 180 % du loyer-plafond APL, coûterait 1,1 milliard¹⁴. On le voit, les sommes en jeu sont importantes mais, ne serait-ce qu'en ciblant bien l'équivalent de 5 % des APL, il serait possible de modérer grandement l'effort financier de centaines de milliers de ménages en effort financier excessif. Et de compléter les effets d'un encadrement des loyers renforcé.

¹² Jacques Friggit, « L'incidence des effets de structure sur la surcroissance du loyer des locataires à bas revenu du parc privé, 1970-2013 », novembre 2016.

¹³ Pierre Madec, « Les aides personnelles au cœur de la politique du logement en France », *Revue française des affaires sociales*, 2016 - n° 3.

¹⁴ *Ibid.*

Conclusion

Naturellement, l'encadrement n'est pas la solution parfaite ou définitive aux loyers trop chers. Il comporte certains défauts, à commencer par des normes complexes devant trouver à s'appliquer sur un marché locatif d'une grande diversité. Il ne saurait remplacer l'accès au logement social pour les ménages en difficulté (voir chapitre 3) et une politique volontariste de construction de logements à prix accessible (voir chapitre 12). Mais il s'agit d'une solution qui a **des effets concrets et directs, sonnants et trébuchants, pour les ménages confrontés à un marché tiré vers le haut par la pénurie** de logements en zones tendues. Des effets qu'une politique de construction ne saurait produire dans un délai proche. Sans compter que certains marchés très tendus, comme Paris et les centres des métropoles les plus attractives, risquent de le rester à long terme, puisque s'y confrontent une demande presque infinie de ménages souhaitant y vivre, par choix ou obligation, et une offre structurellement limitée par les limites physiques de la ville. Dans ce rapport de force défavorable aux locataires, il est donc du rôle de la puissance publique de **fixer des limites à ne pas dépasser dans l'accès à ce bien de première nécessité** qu'est le logement, sous peine de les précariser davantage ou de réserver les villes les plus attractives aux ménages les plus riches ou aux touristes.

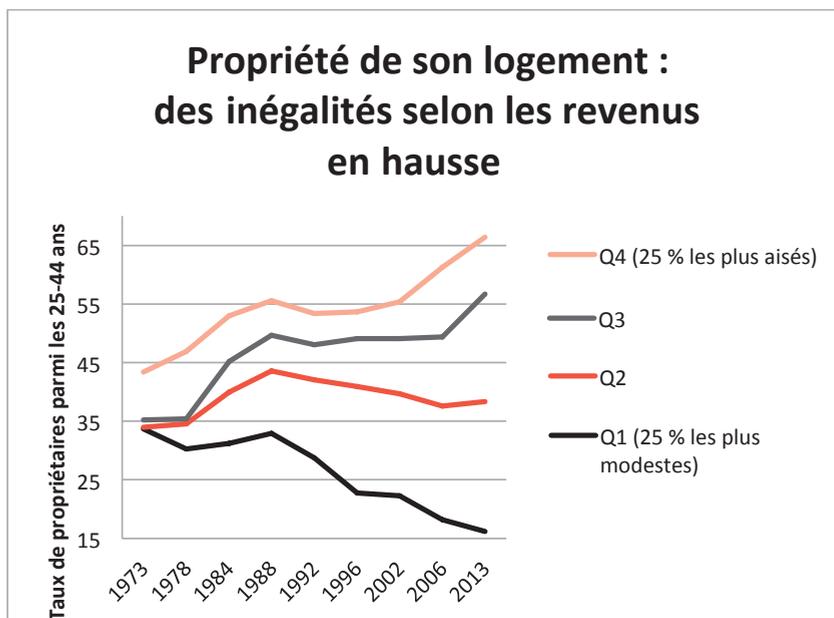
La limitation des revenus locatifs des bailleurs suscite naturellement de leur part des résistances. Mais une politique équilibrée devrait pouvoir également, en échange, leur **proposer une sécurisation des revenus locatifs**, à travers une garantie universelle contre les impayés, qui hélas a été partiellement abandonnée (voir chapitre 7).

Pour les bailleurs qui accepteraient de limiter davantage leurs loyers, une garantie encore plus complète devrait leur être proposée, ainsi qu'un crédit d'impôt proportionnel à leur effort et une gestion locative garantie, dans le cadre de la mobilisation du parc privé à vocation sociale (chapitre 5). Enfin, au-delà des bailleurs individuels, une politique du logement ambitieuse devrait imposer, en échange des importants avantages fiscaux en leur faveur (sur l'assurance-vie ou l'épargne salariale notamment), un retour des investisseurs institutionnels dans l'immobilier locatif résidentiel intermédiaire¹⁵.

¹⁵ *Terra Nova*, « Politique du logement : et les investisseurs institutionnels ? », mai 2013.

CHAPITRE 11. Sécuriser l'accès à la propriété plutôt que la favoriser outre-mesure

Alors que le statut d'occupation n'était pas très discriminant socialement il y a quarante ans, **l'accès à la propriété est devenu de plus en plus inégal selon le niveau de revenu des ménages**, en raison de la précarisation des revenus des classes populaires et moyennes et de la hausse des prix de l'immobilier¹. Pour le quintile des 25-44 ans les plus modestes, la part de propriétaires a été divisée par deux de 1973 à 2013, passant de 34 à 16 %. Tandis que cette part s'est accrue de moitié parmi les plus aisés du même âge, passant de 43 à 66 % au cours de cette période.



Source : ENL, DREES

¹ Carole Bonnet, Bertrand Garbiniti, Sébastien Grobon, « Accès à la propriété : les inégalités s'accroissent depuis quarante ans », *Études et résultats, DREES, mai 2016*.

Cette évolution conduit à accentuer les **inégalités entre propriétaires et locataires**, surtout quand les propriétaires sont libérés des charges de remboursement et retrouvent des marges de liberté dans l'utilisation de leur budget, tandis que leur patrimoine immobilier tend à prendre de la valeur. Au-delà de la question de l'accès à la propriété, c'est celle des perspectives résidentielles offertes aux ménages modestes qui doit être posée quand le clivage en matière d'accès au logement s'opère entre ceux qui peuvent choisir leur logement et leur lieu d'habitat et ceux qui n'en ont pas la possibilité. C'est pourquoi il importe de donner cette perspective à ceux qui n'ont pas d'autre horizon que le logement social comme à ceux qui résident dans les quartiers de la politique de la ville. Ces constats conduisent à rechercher les moyens d'une accession sociale à la propriété sécurisée et réversible pour les ménages modestes.

Tous propriétaires : un projet irréaliste, coûteux, inégalitaire et risqué

Dans un contexte de prix de l'immobilier élevés et d'instabilité économique et financière, on peut s'interroger sur la pertinence d'un modèle de société basé sur la promotion à tout prix de la propriété occupante, à l'instar du slogan de la « France de propriétaires » développé lors du quinquennat de Nicolas Sarkozy entre 2007 et 2012.

Un certain nombre de signaux négatifs (taux d'effort de plus en plus élevés, frais de copropriété « cachés », dépassement de budgets, hausse de la fiscalité locale, précarité de l'emploi...) sont là pour nous rappeler que l'incitation à la propriété occupante est aussi un choix politique parmi d'autres, par ailleurs potentiellement facteur de fragilisation. **La comparaison entre États montre d'ailleurs qu'un fort taux de propriétaires n'est pas spécialement synonyme de prospérité.** En Suisse, le taux de propriétaires était de 44 % et de 52 % en Allemagne, alors qu'il était de 58 % en France et de 96 % en Roumanie en 2013. Suisse et Allemagne sont d'ailleurs deux des pays qui connaissent « la plus faible latitude de décision du bailleur et la plus forte protection du locataire² ».

La propriété immobilière, malgré les apparences, est un actif plutôt risqué. Elle consiste pour les épargnants à « mettre tous leurs œufs dans le même panier ». Les coûts de transaction sont élevés, si bien qu'il est souvent déconseillé d'acheter plutôt que de louer pour un ménage qui n'est pas sûr de rester plusieurs années au même domicile. Dans une économie en restructuration rapide, avec des impacts territoriaux parfois brutaux, et dans une société marquée par l'instabilité croissante des reconfigurations familiales, l'acte d'achat d'un logement constitue un pari sur l'avenir qui n'est pas toujours victorieux, loin de là.

² Bernard Vorms, « Propriété et location, les statuts d'occupation ne sont pas des catégories universelles ! », *Études foncières*, n° 151, mai-juin 2011.

Différentes expériences – en France, mais surtout à l'étranger, comme au Royaume-Uni de Margaret Thatcher avec le « *right to buy* » (droit à l'achat) – de favoriser l'accès des classes populaires en cédant massivement des logements sociaux ont par exemple montré les risques d'une telle politique, si elle est systématique. D'une part, cela aboutit pour la puissance publique à se départir d'un outil indispensable, le parc social, à destination des ménages les plus en difficulté, après avoir pourtant contribué à son financement. D'autre part, cela implique de transformer souvent des ensembles immobiliers en copropriétés, **au risque de créer des copropriétés en difficulté** au bout de quelques années. La vente de logements sociaux peut donc se faire mais au cas par cas, de manière bien encadrée, de préférence aux occupants, quand ils le souhaitent, après travaux et à condition que le bailleur social assure un service de syndic pour éviter les futures copropriétés dégradées. En tout état de cause, ces ventes ne peuvent pas servir de modèle économique du parc social de substitution au désengagement de l'État.

D'un point de vue économique, la propriété occupante pour tous n'est pas non plus optimale, si elle contribue à piéger des accédants dans des zones peu dynamiques en emploi et freine leur mobilité. D'un point de vue écologique, si les ménages à bas revenus n'ont d'autre choix que d'accéder en lointaine périphérie, cela contribue à l'étalement urbain, à la consommation des terres agricoles et à l'artificialisation des sols, et impose des déplacements en voiture coûteux aux habitants excentrés.



M. ET MME D., 4 ENFANTS, SURENDETTÉS, OBLIGÉS DE VENDRE LEUR MAISON

M. et Mme D., 33 et 30 ans, ont 4 enfants de 2 à 8 ans. Locataires jusqu'en 2009 d'un petit deux-pièces à la Ferté-Gaucher, en Seine-et-Marne, ils décident d'acheter une maison de 90 m² avec trois chambres et un jardin, située sur un terrain isolé dans une petite commune avoisinante. Les D., qui n'ont pas d'apport personnel, s'endettent à hauteur de 146 000 euros pour couvrir l'achat (120 000 euros) et les frais de notaire, pour un remboursement mensuel fixé à 950 euros sur 30 ans.

Mal informés au moment de leur achat, les D. déchantent en s'installant : le logement est très mal isolé, le chauffage est électrique et les radiateurs de très mauvaise qualité. Leurs factures EDF s'élèvent à 220 euros par mois. « *Et avec 3 bébés, on était obligés de chauffer... mais on ne s'y attendait pas du tout* », indique Mme D. Des travaux d'isolation permettent de réduire un peu ces factures, mais les D. doivent les réaliser par eux-mêmes et en supporter seuls les coûts.

À l'époque, M. D. est chauffeur routier et a un revenu entre 2 000 et 2 200 euros mensuels. Mme D., vendeuse, est en congé maternité et gagne entre 1 000 et 1 100 euros. Hors nourriture, leurs charges fixes mensuelles s'élèvent à 2 200 euros, comprenant le remboursement de l'emprunt, l'électricité, l'eau, l'assurance habitation et les frais relatifs à la scolarité, soit 70 % de leurs revenus.

La perte d'emploi de M. D., en 2014, déstabilise le fragile équilibre financier du ménage. Depuis, avec ses indemnités chômage et des missions d'intérim, il parvient tout juste à gagner 1 300 euros mensuels. Ils continuent quand même à payer pendant les premiers mois, mais M. et Mme D. sont parfois contraints de se priver de nourriture. Depuis la mi-2014, ils ne parviennent plus du tout à rembourser leur emprunt et sont en situation d'impayés, alors qu'ils n'avaient pas souscrit d'assurance du crédit immobilier. « *À l'époque on ne savait pas, et comme on travaillait tous les deux, on n'était pas inquiets...* », explique Mme D. La banque leur propose alors un premier crédit à la consommation, puis un deuxième, qui aggravent encore leur situation. « *Je n'aurais jamais dû accepter leurs offres... Avec les agios et les pénalités, c'est de pire en pire* », regrette Mme D.

Une assistante sociale leur fournit des bons alimentaires et une association leur alloue un colis hebdomadaire de nourriture. La commission de surendettement leur propose de vendre leur bien, mais les D. refusent faute de solution de relogement. Une décision de justice d'avril 2016 les y contraint, en leur accordant 20 mois pour vendre, alors que M. et Mme D. n'ont pour l'heure pas de solution de relogement.

Garantir une accession sécurisée des ménages modestes

Entraîner massivement les ménages vers la propriété en faisant de cet objectif l'alpha et l'omega de la politique du logement est donc une fausse bonne idée. Mais **s'opposer à l'injonction à la propriété pour tous ne revient pas naturellement à décourager l'accès à la propriété de son logement**. Le rôle de la puissance publique est même de faciliter l'accèsion dans de bonnes conditions pour les ménages qui le souhaitent, en évitant au maximum les risques pour les ménages modestes. Il existe en effet des arguments solides en faveur du soutien à l'accèsion, notamment au regard de la baisse à venir des pensions de retraite qui apparaît bien établie. D'après le Conseil d'orientation des retraites (COR), un employé gagnant 2 000 euros percevra moins de 1 288 euros une fois à la retraite. Si bien que les ménages locataires à la fin de leur vie active risquent de se trouver dans une situation délicate, notamment au moment de devoir financer leur éventuelle situation de dépendance. Surtout, l'accèsion est une aspiration très majoritaire parmi les ménages, pour des raisons aussi bien économiques, pour se constituer un patrimoine à transmettre, arrêter de payer des loyers et diminuer à terme sa facture logement, que psychologiques, pour se sentir entièrement « chez soi ». De plus, faciliter les parcours résidentiels de locataires Hlm vers la propriété permettrait d'y accroître la mobilité et de libérer davantage de logements sociaux pour les ménages en difficulté.

L'enjeu consiste bien, dès lors, à « faire en sorte que l'accèsion à la propriété des ménages modestes et pauvres ne soit pas un sous-marché de l'accèsion, facteur de précarité plus que de promotion sociale³ ». Cela est d'autant plus impératif dans un environnement économique de plus en plus incertain. Si les règles prudentielles françaises ont permis d'éviter les saisies de masse et les expulsions de propriétaires surendettés qu'ont connues l'Espagne, l'Irlande ou les États-Unis, les indicateurs virent au rouge pour les accédants en difficulté. En 2013, d'après l'Enquête nationale logement de l'Insee, 782 000 ménages ont eu des difficultés pour rembourser leurs emprunts ou payer leurs charges de copropriété dans les deux années qui ont précédé l'enquête (soit une augmentation de 41 % par rapport à 2006). Parmi eux, 82 000 ménages étaient même en situation d'impayés (en hausse de 17 % par rapport à 2006). Selon la Banque de France, l'endettement immobilier concernait 13,6 % des dossiers de surendettement au deuxième trimestre 2016, contre 8,9 % en 2011⁴.

Les limites de l'accèsion aidée

Pour compenser cette difficulté accrue des ménages modestes à accéder à la propriété, les pouvoirs publics disposent de divers outils, régulièrement ajustés en fonction des conjonctures économiques ou des orientations politiques. Plusieurs dispositifs se sont succédé depuis les années 1920, où le nombre de logements

³ *Fondation de France, Le maintien et l'accèsion à la propriété des ménages très modestes, 2008.*

⁴ *Isabelle Rey-Lefebvre, « Tous propriétaires, une fausse bonne idée ? », Le Monde, 16 septembre 2016.*

produits en accession sociale était même, hors Île-de-France, supérieur au locatif social, parmi lesquels le dispositif de location-attribution dans les années 1950-1970 et les prêts d'accession à la propriété (PAP) dans les années 1980-1990. Aujourd'hui, la palette des produits existants est encore plus large : prêt d'accession sociale (PAS), prêt à taux zéro (PTZ), prêt social location-accession (PSLA), APL-accession, taux de TVA réduit dans les périmètres ANRU...

Il est toujours difficile d'évaluer la pertinence de ces dispositifs, dont la réussite ne peut se mesurer uniquement au nombre de ménages y ayant souscrit. **Le contre-exemple le plus flagrant demeure le crédit d'impôt mis en œuvre par Nicolas Sarkozy dans le cadre du TEPA en 2007.** Crédit d'impôt sur les intérêts des emprunts immobiliers, dans le neuf comme dans l'ancien sans plafonds de ressources, il a coûté une fortune au Trésor public, a avantagé essentiellement les ménages les plus favorisés, sans pour autant déclencher d'actes d'achat en nombre significatif puisque la somme parvenait un an après l'achat et que les banques ne le prenaient pas en compte, avec un effet inflationniste évident et une incitation à la construction neuve très faible. Cette mauvaise idée a fini par être abandonnée dès 2011, mais elle pèse encore sur les budgets.

Le prêt à taux zéro, l'outil le plus connu, a quant à lui beaucoup varié dans ses modalités, à peu près chaque année depuis dix ans. 59 840 PTZ+ ont été octroyés en 2015, et 17 642 PTZ au premier trimestre 2016 (79 % dans le neuf, 21 % dans l'ancien), représentant un quasi-doublement par rapport au 1^{er} trimestre 2015. Plutôt **utile pour relancer l'accession**, il a pu présenter néanmoins selon ses configurations des limites, qu'il s'agisse de son effet **inflationniste**, en augmentant la demande solvable dans un marché foncier de pénurie, de son aspect **inégalitaire**, en avantageant des ménages plus aisés que la moyenne et qui pour la plupart auraient acheté tout de même, créant pour bon nombre d'entre eux un simple **effet d'aubaine**.

L'effet inflationniste a été mesuré de diverses manières. Le doublement du montant du PTZ en 2009, aurait ainsi « contribué à renchérir le coût du foncier : dans une période de baisse générale des valeurs immobilières, les prix du foncier ont mieux résisté dans les zones ayant le plus bénéficié de la hausse du PTZ⁵ ». Une autre étude établit, à partir de la comparaison entre zones mitoyennes ayant profité ou non de la hausse du PTZ, que « le PTZ permet un choc positif de crédit qui se transmet fortement aux prix immobiliers⁶ », à hauteur de 40 % à 70 %. Le prêt à taux zéro (PTZ) n'aurait déclenché que 75 000 accessions à la propriété entre 1996 et 1999, sur un total de 533 000 ménages bénéficiaires au cours de cette période⁷... Ainsi,

⁵ Kevin Elie Beaudrun-Diant et Tristan-Pierre Maury, « Quels sont les effets du PTZ sur les prix du foncier ? », *EDHEC Position Paper, février 2015*. Cité in *Cour des comptes*, « Les aides de l'État à l'accession à la propriété », novembre 2016.

⁶ Claire Labonne, Cécile Welter-Nicol, « Cheap Credit, Unaffordable Houses ? », *Débats Économiques et Financiers de l'Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution (Banque de France)*, décembre 2015.

⁷ Laurent Gobillon et David Le Blanc, « Quelques effets du prêt à taux zéro », *Économie et Statistique*, n° 381-382, octobre 2005.

458 000 accessions, soit 85 % des achats réalisés avec le PTZ, se seraient réalisées même sans PTZ, lequel aurait donc eu un effet d'aubaine significatif⁸. Cet effet d'aubaine est d'autant plus important que les plafonds de ressources sont assez élevés et surtout sont calculés au moment de l'accèsion du ménage. Celui-ci peut très bien voir ses revenus s'élever par la suite, sans que l'aide s'ajuste à la baisse, contrairement aux APL-accession, par exemple, plus finement ciblées socialement et réévaluées chaque année.

Généralement, les dispositifs bénéficient plutôt aux classes moyennes, voire aux classes moyennes supérieures, ce que confirme une récente étude de la DREES, qui estime que « bien qu'elles aient permis de soutenir globalement l'accès à la propriété, les politiques du logement n'ont pas enrayer cette dynamique. Elles l'ont même, dans une certaine mesure, accentuée. En particulier, elles n'ont pas ciblé les plus modestes⁹ ». Malgré un certain recentrage au début du quinquennat sur les classes moyennes, la catégorie majoritaire en 2015 parmi les bénéficiaires est celle disposant de revenus « intermédiaires » (entre 2 et 3,5 Smic) à 45 %¹⁰, devant les catégories « moyens » (23 %), « aisés » (17 %) et « modestes » (16 %). Le relèvement des plafonds de ressources, décidé en 2015, a par exemple atteint 5 000 euros par mois pour un couple avec deux enfants en zone B1. Une décision qui « contredit le ciblage affiché » en faveur des plus modestes, selon **la Cour des comptes**, qui **plaide pour un recentrage de l'accèsion aidée sur les plus modestes**, afin de limiter les effets d'aubaine et inflationnistes.

En zone tendue il est de fait presque impossible de concilier prix du marché élevés et ressources éligibles aux dispositifs d'accèsion aidée, si bien que sans apport personnel par le biais d'une aide familiale, l'accèsion aidée sur les marchés les plus onéreux paraît inenvisageable pour la plupart des ménages modestes. Sauf peut-être par l'intermédiaire des organismes Hlm, surtout dans les zones ANRU ou d'habitat social, c'est-à-dire des quartiers plutôt périphériques, grâce à des prix de l'immobilier plus abordables et à une TVA à 5,5 % en zone ANRU sur le neuf (voir chapitre 9).

⁸ D'après la Cour des comptes, l'outil de simulation du ministère du Logement aurait quant à lui estimé à 75 % cet effet d'aubaine au sujet des PTZ+ contractés en 2016 grâce à la hausse des plafonds de ressources.

⁹ Carole Bonnet, Bertrand Garbiniti, Sébastien Grobon, « Accès à la propriété : les inégalités s'accroissent depuis quarante ans », *Études et résultats*, DREES, mai 2016.

¹⁰ Cour des comptes, « Les aides de l'État à l'accèsion à la propriété », novembre 2016.

Évolution du nombre de bénéficiaires de chacune des aides (2011-2015)

en nombre	2011	2012	2013	2014	2015
PTZ+	345 014*	79 116	43 167	47 192	59 840
Aides personnelles au logement-accession	537 000	524 000	494 000	483 000	460 000
PAS	51 765	52 141	60 809	60 076	72 221
PSLA	6 735	5 768	7 232	7 355	8 080

Source : SGFAS, DHUP, calculs Cour des comptes. Nombre annuel de nouveaux bénéficiaires, sauf pour les aides au logement.

* Le chiffre très élevé de 2011 s'explique par l'ouverture à ce moment-là du PTZ+ à tous les accédants, dans le neuf comme dans l'ancien et sans plafonds de ressources. Sur les 345 000 PTZ+ en 2011, seuls 93 000 ont concerné des logements neufs.

La location-accession, un produit bien ciblé à favoriser

Tout l'enjeu est de développer **une aide à l'accession qui cible ceux qui en ont besoin**, c'est-à-dire les ménages modestes pour **éviter les effets d'aubaine, avec un effet déclencheur** dans l'acte d'achat, mais **sans effet inflationniste**, tout en proposant **une sécurisation suffisante pour ne pas fragiliser les accédants**. Le tout avec un coût pour les finances publiques raisonnable, eu égard aux besoins criants des millions de ménages mal-logés. En définitive, à l'inverse d'une subvention à l'achat sans ciblage social, il faut mettre l'accent, pour résoudre cette équation à multiples inconnues, sur les mécanismes qui sécurisent les accédants en cas d'accident, soit en proposant une accession progressive et réversible, comme le PSLA, soit en solvabilisant de manière fine les ménages à bas revenus en fonction de leurs fluctuations de revenus, comme le fait l'APL-accession, deux outils sociaux qui évitent la plupart des effets pervers des autres dispositifs d'aide à l'accession. **L'objectif quantitatif n'est pas de faire de l'accession à tout prix**, en encourageant les ménages les plus en difficulté à franchir le pas, au risque de les fragiliser un jour ou l'autre, **mais de sécuriser ceux qui en ont les moyens et qui y sont prêts**.

Les ménages modestes, du fait de leurs revenus faibles ou irréguliers, et d'un déficit d'épargne disponible, sont en effet particulièrement exposés à certains aléas, comme les séparations conjugales ou la perte d'emploi. Quand ils surviennent, ces événements peuvent avoir des conséquences particulièrement néfastes pour ceux qui sont engagés dans le remboursement d'un prêt. L'accompagnement des acquéreurs modestes, aussi bien dans les démarches préalables à la décision d'achat, qu'au niveau des garanties après-vente ou de la gestion des copropriétés, apparaît donc indispensable, **en proposant des mécanismes souples et sur la durée**. Dès lors, l'intervention publique *« gagne à être ciblée sur des catégories plus restreintes : les primo-accédants, des populations déterminées, des localisations précises ou un certain type d'opérations¹¹ »*.

¹¹ Bernard Vorms, « Les politiques d'aide à l'accession à la propriété à l'épreuve de la crise », *Informations sociales*, n° 155, 5/2009.

La solution sécurisée qu'offre le PSLA s'avère particulièrement adaptée à ce type de situation. Une analyse qui confirme le témoignage de Michael, 33 ans, locataire-accédant à Guyancourt, dans les Yvelines¹². Ayant grandi dans cette ville plutôt onéreuse proche de Paris, son salaire, bien que dans la moyenne, ne suffit pas pour acheter ne serait-ce qu'un F2, à plus de 200 000 euros. *« Et puis je suis tombé sur le premier projet social immobilier de Guyancourt qui permettait aux jeunes couples et aux célibataires de devenir propriétaires. »* Calculs financiers, entretiens, évaluations du prêt auprès de sa banque... Michael a préparé sa candidature et rencontré le bailleur et le promoteur de l'opération, un immeuble de 30 logements. Trois ans plus tard, il vit dans un logement de 80 m² tout neuf et une place de parking. Le tout pour 611 euros/mois. *« Pour moi, c'est une belle réussite. J'ai emprunté sur 25 ans ; j'ai pu valider mon acquisition auprès du bailleur au bout de 6 mois de loyer pris en compte dans l'achat. Je suis fier de ce projet-là. Finalement, par rapport au prix du marché, j'ai économisé près de 60 000 euros. Et je suis dans un quartier que j'aime et dans la ville que j'ai choisie ».*

Créé en 2004, le PSLA présente de multiples avantages. La location-accession offre à un ménage un **temps d'adaptation avec une phase locative** de 1 à 5 ans pour changer d'avis ou pour l'apprentissage de la propriété. Cette période permet d'éviter les désillusions de l'accésion classique, quand le ménage s'aperçoit trop tard des coûts sous-estimés, de charges, de chauffage, ou de transports liés à un logement, des vices de construction ou tout simplement que le quartier ne lui convient pas vraiment. Une fois la phase locative terminée et l'option d'achat levée, le ménage devient accédant en bonne et due forme. À tout moment au cours des 15 années suivantes, en cas d'accident de la vie, il bénéficie d'une garantie de rachat et de relogement en logement social.

Les organismes Hlm sont les principaux opérateurs de l'accésion sociale à la propriété par le biais des PSLA, car il s'agit là d'une de leurs missions traditionnelles, à travers notamment la branche « coopérative » du mouvement Hlm. Ils sont ainsi parties prenantes dans 80,5 % des PSLA financés entre 2004 et 2014. Par rapport à l'accésion classique dans le neuf, les logements produits en PSLA présentent une qualité supérieure. **Les bailleurs sociaux en effet ont tout intérêt à s'assurer de la qualité de leurs programmes, puisqu'ils reviendront dans leur patrimoine en cas de rachat au ménage.** Le foncier est également économisé, car maîtrisé par les opérateurs Hlm, même s'il est possible que des promoteurs privés portent ce type d'opérations. En ce qui concerne la gestion des copropriétés ainsi produites, elle est assurée par les bailleurs sociaux qui jouent le rôle de syndic, diminuant ainsi le risque de fragilisation des copropriétés.

¹² Fondation Abbé Pierre, Et les autres ?, juillet 2016.

L'accès au PSLA ouvre droit à des avantages fiscaux pour l'opérateur et pour le ménage (TVA basse, droit aux APL et au PTZ+, exonération de taxe foncière...). La redevance versée par le locataire-accédant est plafonnée (autour de 8,25 euros en zone B1 par exemple), incluant un loyer et une fraction acquisitive, assimilable à une épargne et imputable sur le prix. Mais les plafonds de ressources à respecter sont suffisamment bas pour éviter les effets d'aubaine trop importants, puisque ces plafonds sont inférieurs aux plafonds PLS, plus bas que les nouveaux plafonds du PTZ+ par exemple. Le PSLA combine de plus **l'avantage de favoriser l'accession sociale et la construction neuve**, et de libérer des logements sociaux pour les candidats à la location.

Les résultats quantitatifs sont modestes mais non négligeables. 45 000 logements PSLA ont été produits entre 2004 et 2015 et 8 080 logements en 2015, dont 1 312 en zone A et 3 645 en zone B1. Leur nombre a triplé en 2011, passant de 2 000 à plus de 6 000, sous l'effet de réformes ayant assoupli leur utilisation.

Le modèle PSLA affiche tout de même de fortes limites. Leur développement est très inégal selon les régions. La collaboration entre organismes Hlm et collectivités locales apparaît encore trop limitée. Du côté de ces dernières, certains freins peuvent en effet bloquer la mise en œuvre de réelles stratégies d'accession sociale : un manque d'habitude et de pratique de ce type de produit, la crainte de voir surgir à moyen terme des copropriétés dégradées, une absence de coordination entre objectifs stratégiques à l'échelle intercommunale (via les Programmes locaux de l'habitat) et gestion du foncier à l'échelle communale, etc.

C'est pourquoi il serait pertinent de systématiser l'inscription des PSLA dans les PLH et PLU, puis réserver du foncier en conséquence et définir des conditions de cession pour éviter la spéculation. Le PLH de Rennes Métropole prévoit ainsi par exemple une production annuelle comprise entre 250 et 300 logements en PSLA incluant une aide « à la surcharge foncière » pour ramener la valeur de la charge foncière à 100 euros/m². Des aides complémentaires pour les accédants peuvent enfin être proposées.

Le PSLA est donc un dispositif utile et efficace, qu'il convient de développer. Mais une piste originale, actuellement en voie d'expérimentation, pourrait également se développer : **le bail réel solidaire**. Le bail réel solidaire est la déclinaison permise par l'outil de dissociation de la propriété intitulé Office foncier solidaire (OFS), adopté dans le cadre de la loi ALUR en 2014. L'OFS **permet à la collectivité** ou à une communauté d'intérêt public **de garder la propriété d'un terrain mais d'accorder à un ménage la jouissance du bâti**, pour une longue durée, à travers ce bail réel solidaire. La municipalité de Lille cherche actuellement à développer cet outil à la place du dispositif PSLA. L'avantage de la dissociation de propriété est de permettre d'offrir des logements à moindre prix à des ménages modestes, tout en gardant la maîtrise publique du foncier. Ce montage fonctionne *in fine* comme une clause antispéculative maximale et pérenne. Il permet de s'assurer que les efforts financiers parfois importants consentis ne soient pas accaparés

par le ménage au moment de la revente du logement. Élément de justice sociale, ce bail est une condition de sa généralisation. En effet, il serait financièrement et politiquement difficile d'engager des sommes très importantes pour aider des ménages à accéder si la plus-value est ensuite totalement captée par ce ménage, sans justification.



Un diagnostic gratuit avant l'achat : une aide simple et efficace

D'autres dispositifs publics, plus simples à mettre en place que le PSLA ou des prêts aidés, sont de nature à aider concrètement les accédants modestes à la propriété. C'est le cas par exemple d'un programme mis en œuvre par la communauté de communes de Ploërmel avec le soutien du département du Morbihan, qui propose aux potentiels accédants dans l'ancien des diagnostics réalisés gratuitement par l'opérateur Soliha afin d'évaluer la faisabilité et le coût des projets de rénovation envisagés. Beaucoup d'accédants modestes se rabattent en effet sur des biens de mauvaise qualité en espérant les améliorer progressivement, sans toujours bien mesurer la difficulté de la tâche, au risque de dépasser leur budget ou de demeurer durablement en habitat indigne. Le but du diagnostic est dès lors de les aider dans leurs démarches de travaux... ou de les amener à réinterroger leur projet s'il n'est pas réaliste. Un regard d'expert du bâtiment, en préalable à un projet d'achat, coûte peu à la collectivité mais est susceptible de prévenir de graves difficultés.

Protéger les APL accession, un outil adapté et équitable pour les accédants modestes

Parmi les différentes aides à l'accèsion sociale, les « APL accession », bénéficiant aux accédants qui remboursent un prêt conventionné (PC) ou un prêt d'accèsion sociale (PAS), semblent négligées, voire tomber en désuétude, et au final sont menacées. Pour faire des économies, la loi de finances pour 2015 avait même prévu leur suppression, avant de faire machine arrière l'année suivante. La raison de ce désamour tiendrait au fait que ces aides sont de moins en moins mobilisées, ce qui est vrai au vu des dépenses annuelles, même si ces aides personnelles à l'accèsion représentent encore un coût de 900 millions d'euros chaque année, pour 460 000 ménages en 2015 (contre 1 200 000 à la fin des années 1980 et 571 000 en 2008), malgré les nombreuses restrictions subies depuis 1993. Cette aide, qui a bénéficié à 345 000 nouveaux ménages en 2013¹³, soit un peu plus de 5 % des accédants, a pourtant l'avantage de **cibler finement les bénéficiaires en fonction de leurs ressources et de leurs remboursements d'emprunt**, tout au long de leur parcours, et pas uniquement au moment de l'achat, évitant ainsi les effets

¹³ Cour des comptes, « Les aides de l'État à l'accèsion à la propriété », novembre 2016.

d'aubaine : un ménage qui s'enrichit perd rapidement le bénéfice de ces APL, et à l'inverse celui qui voit ses ressources chuter peut en bénéficier davantage.

C'est pourquoi il serait juste pour les accédants et pertinent financièrement de revaloriser l'APL-accession pour des ménages modestes contractant des prêts à taux fixes en supprimant ou assouplissant le taux d'effort minimum de 25 % (il était à l'origine en 1987 de 18,5 %), ou en la liant à des travaux d'économies d'énergie comme dans les DOM avec le Logement Évolutif Social (LES) pour acheter un logement non-fini¹⁴. Il faudrait surtout mieux faire connaître cette aide relativement complexe aux accédants et aux banquiers, en l'ouvrant à tous types de prêts, pour simplifier le dispositif et faciliter le cumul PTZ+/PAS/APL. Notons que **la Cour des comptes**, souvent sourcilieuse à l'égard de ce type d'aides, **reconnaît ici son efficacité et propose même de rehausser les plafonds de ressources** pour accroître le nombre de bénéficiaires¹⁵.

Pour une politique d'accèsion qui n'abandonne pas les locataires

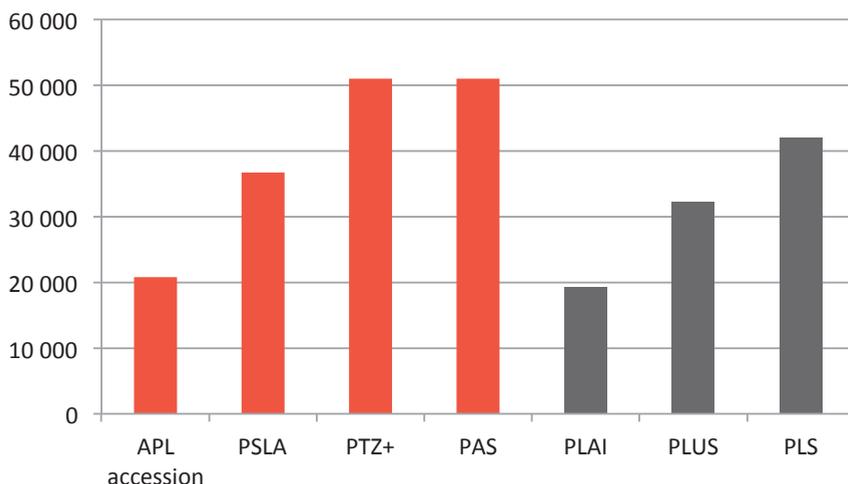
Les multiples dispositifs destinés à l'accèsion sociale à la propriété nécessiteraient, pour éviter effets d'aubaine ou inflationnistes, d'être plus finement ciblés socialement et adaptés à l'évolution des revenus bénéficiaires. Une harmonisation des multiples plafonds de ressources, par exemple sur le modèle de ceux en vigueur pour le PSLA, clarifierait sans doute la situation, permettrait une meilleure articulation et cumul des aides, notamment entre aides nationales et locales, et faciliterait l'accès aux droits. Plutôt que de multiplier les aides financières, mieux vaudrait aussi s'inspirer de dispositifs de location-accession sécurisée, comme le PSLA, et de les diffuser davantage.

¹⁴ Jean Bosvieux, « Quel avenir pour l'aide personnelle à l'accèsion », *Politique du logement.com*, 19 juin 2016.

¹⁵ *Cour des comptes*, « Les aides de l'État à l'accèsion à la propriété », novembre 2016.

Comparaison des plafonds de ressources pour un couple avec un enfant à Nantes

Aides à l'accésion : des plafonds de ressources très inégaux



*Les plafonds d'accès aux logements sociaux PLAI, PLUS et PLS sont présentés à titre de comparaison.

De plus, comme on l'a vu, **la généralisation de la propriété à toute la population n'est pas possible ni, de toute façon, dans les conditions actuelles, souhaitable**. Pour les ménages locataires modestes qui n'accéderont pas à la propriété même en améliorant les dispositifs et les financements existants, il est donc important de **proposer des « équivalents de richesse » à la propriété, c'est-à-dire de leur procurer certains des avantages qui sont liés à la situation de propriétaire**. À titre d'exemple, cela pourrait passer par une protection améliorée du statut du locataire, comme en Allemagne ou en Suisse, où les locataires sont nombreux et disposent d'une meilleure protection qu'en France, ainsi que nous le proposons dans le chapitre consacré à la prévention des expulsions. Pour les locataires Hlm de longue date, cela passe par **un vrai droit à la mobilité à l'intérieur du parc social**, qui permet notamment de redonner des perspectives résidentielles à des ménages qui n'ont pas d'autre horizon que le logement social à court ou moyen terme. C'est important pour les personnes âgées en particulier, de manière à pouvoir échanger des logements trop grands pour elles avec des logements plus petits, moins chers et disposant de services à la personne, adaptés au vieillissement et plus près des centres-villes. Cela implique une priorité donnée, dans les attributions Hlm, aux demandes de mutation, car elles ont l'avantage de libérer un logement. Enfin, pour tous les locataires de longue date, il existe des possibilités d'améliorer leur pouvoir d'intervention sur le logement, qu'il s'agisse d'exiger du bailleur la mise aux normes de leur logement ou d'y faire soi-même des aménagements, afin de pouvoir s'y sentir pleinement « chez soi ».

CHAPITRE 12. Construire plus, mieux et moins cher

« Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. »
Code de l'urbanisme, article L101-1



Ces dernières années, la **déconnexion entre les prix de vente des logements et les budgets des ménages** s'est accrue, en lien avec le renchérissement du foncier, la hausse des coûts de la construction et l'augmentation du prix des énergies et des matières premières. À tel point que les logements neufs produits dans douze agglomérations que nous avons passées au crible se révèlent inaccessibles pour la plupart des ménages moyens et modestes, même dans le cadre de l'accession aidée. Par exemple, un couple avec un enfant, gagnant 2 200 euros par mois, ne peut acheter un T3 neuf, au prix moyen du marché, que dans deux des douze agglomérations que nous avons analysées (à Caen et Orléans), alors que les dix autres lui sont inaccessibles (Bordeaux, Lyon, Clermont, Lille...)¹.

Un des principaux enjeux est de **diversifier l'offre de logements** (prix, loyers, typologies, statuts d'occupation) pour faciliter l'accès au logement des plus fragiles, mais aussi des ménages en emploi aux ressources théoriquement suffisantes mais que le marché actuel rend insolubles, et de manière plus générale la fluidité de la mobilité résidentielle aujourd'hui bloquée.

Dans un contexte où la production de logements semble de plus en plus déconnectée des capacités financières des ménages, éloignée de leurs attentes et des évolutions sociétales, il est intéressant de se questionner sur les possibilités de développer une offre différente, dans la perspective de l'accès au logement des ménages les plus modestes. Les initiatives se multiplient pour **optimiser les espaces, socialiser les terrains, partager les équipements** et montrer qu'une partie de la construction neuve à prix décoté n'est pas nécessairement synonyme de piètre qualité sur des fonciers excentrés : Community Land Trust², dissociation du foncier et du bâti, espaces modulables pour s'adapter aux parcours de vie, réduction des coûts de construction par la standardisation de certains modules, habitat participatif, secteurs de mixité sociale...

¹ Fondation Abbé Pierre, « La France du logement trop cher », décembre 2016.

² Voir page 197.

Ces expériences mettent en œuvre des processus de production et de mise sur le marché de biens permettant aux ménages aux ressources modestes et moyennes de se loger selon leurs besoins. La démarche relève d'un changement de paradigme : ce n'est plus le produit qui amène à sélectionner l'habitant, mais le pouvoir d'achat réel de ce dernier ainsi que ses besoins qui « font » le produit. Pour cela, les diagnostics territoriaux, tels que ceux du PLH et du PDALHPD sur le fonctionnement des marchés de l'habitat, l'état de l'offre de logement et de la demande, sont essentiels pour **réfléchir aux outils à mobiliser pour produire une offre adaptée**. Et les documents d'urbanisme doivent permettre, voire imposer des types de construction plus en phase avec les aspirations et les moyens des ménages.

Construire des logements abordables amène alors à questionner la production immobilière tant du point de vue du rôle et de la place de chaque acteur (collectivités, promoteurs, bailleurs, habitants) que des leviers d'action mobilisés sur le plan architectural, juridique, financier, environnemental. Ces expériences interpellent aussi notre façon d'habiter et sur les différentes fonctions du logement (lieu de la vie familiale, des liens de sociabilité et de voisinage, liens emploi / logement...).

Rendre les documents d'urbanisme plus exécutoires pour mobiliser le foncier

Tout d'abord, la construction se heurte, en particulier dans les zones tendues, au décalage entre les objectifs ambitieux de construction affichés dans les documents de planification et la réalité sur le terrain. **Trop souvent, les grandes ambitions nationales ne se retrouvent pas dans les programmes locaux de l'habitat (PLH)**. Et les objectifs des PLH ne sont pas toujours déclinés dans les plans locaux d'urbanisme (PLU), les documents opposables aux tiers qui précisent, parcellaire par parcellaire, leur destination. Quand ils le sont, il arrive très souvent que la réalité ne suive pas, soit par rétention foncière des propriétaires, soit par la difficulté à obtenir un permis de construire, soit par une sous-utilisation des droits à construire prévus par le PLU, se traduisant par une sous-densité des zones pourtant prévues pour accueillir des logements. En clair, la plupart des documents d'urbanisme sont trop proclamatoires, parfois incohérents et en tout état de cause rarement mis en œuvre complètement. La France manque d'une capacité de planification urbaine, à l'heure où le foncier se fait rare et cher dans les métropoles, où il est crucial à la fois de libérer le foncier pour construire là où c'est nécessaire, et à la fois de l'économiser ailleurs, pour préserver des terres non-artificialisées, à destination de l'agriculture, des loisirs ou de la biodiversité.

De nombreuses propositions précises ont été élaborées par des professionnels de l'urbanisme, du foncier, de la promotion immobilière ou des parlementaires³, pour mettre davantage de terrains au service d'une production de logements, et en particulier de logements sociaux. L'idée générale est de passer d'un urbanisme

³ Daniel Goldberg, *Rapport d'information sur la mobilisation du foncier privé en faveur du logement*, n° 3503, 16 février 2016, Assemblée nationale.

de limitation, d'interdiction, dit « réglementaire », qui stipule ce qu'il ne faut pas faire, les densités à ne pas dépasser, à des documents d'urbanisme plus exécutoires, opérationnels, qui précisent ce qu'il faut faire d'un terrain et s'assurent de sa mise en œuvre : un « urbanisme de projet ».

Une telle opérationnalité des documents d'urbanisme suppose de la part de certains élus locaux qui les adoptent, un changement de posture et des décisions précises quant aux zones à bâtir, aux types de logements dont les besoins figurent au PLH, aux délais, ainsi qu'un véritable suivi. Or, aujourd'hui, certains organisent une rétention foncière en limitant au maximum la constructibilité des parcelles, d'autres à l'inverse laissent toute liberté aux propriétaires fonciers d'utiliser ces droits à construire comme bon leur semble, sans pour autant souhaiter qu'ils soient affectés à la construction de logements et encore moins de logements sociaux.

La première idée consisterait à systématiser, dans les PLU, non seulement des règles de densité maximale, en termes d'emprise au sol ou de hauteur, comme c'est le cas aujourd'hui, mais également de **densité minimale**. Les zones à urbaniser se verraient ainsi affecter des planchers de densité à respecter, en particulier à proximité des transports en commun. Ces règles seraient plus efficaces que le versement de sous-densité instauré de manière facultative à disposition des collectivités, qui a peu été utilisé.

La seconde idée vise à permettre aux collectivités d'**instaurer des « zones de mobilisation foncière »**, au sein desquelles il serait impératif pour un propriétaire de mobiliser des terrains classés constructibles au service de l'habitat dans un délai fixé dans le PLU. Une fois ce délai écoulé, la collectivité exproprierait selon une procédure simplifiée pour utiliser elle-même le terrain⁴. Cela serait sans doute plus efficace que la disposition de la loi ALUR qui prévoit qu'un terrain classé à urbaniser qui ne le serait pas au bout de neuf ans perdrait ses droits à construire, au risque, si la menace est mise à exécution, de rendre inconstructibles des zones qui devaient justement accueillir des logements.

Cette proposition va de pair avec la proposition d'une imposition croissante dans le temps des plus-values foncières issues du classement d'un terrain comme constructible, afin de **décourager fiscalement la rétention foncière sur des zones constructibles** (voir chapitre 14). La zone de mobilisation foncière, en cas de rétention foncière avérée dans les secteurs où les enjeux de la libération de terrains pour construire est grande, dans le cas d'un projet d'urbanisme avéré par exemple, exproprie le propriétaire de son terrain pour agir. Tandis que la fiscalité croissante sur les plus-values finit, au bout d'un certain nombre d'années de blocage, par capter entièrement la plus-value, annihilant ainsi pour le propriétaire toute rationalité à la rétention.

⁴ Daniel Goldberg, *Rapport d'information sur la mobilisation du foncier privé en faveur du logement*, n° 3503, 16 février 2016, Assemblée nationale.

La troisième idée consiste à intégrer systématiquement dans les PLH des **plafonds de charge foncière**, comme dans la métropole de Montpellier. À travers ce mécanisme, la collectivité locale conditionne ses aides à la pierre, pour un programme de construction Hlm, à un prix-plafond pour le terrain, pour éviter que les aides publiques alimentent l'inflation foncière, et de manière à lutter contre les enchères entre organismes pour l'accès au terrain.

Enfin, il devrait être **possible pour les PLH d'imposer des servitudes de mixité sociale** dans des zones délimitées. S'appuyant depuis 2006 sur une possibilité offerte par le code de l'urbanisme (article L.123-1-5), plusieurs collectivités imposent des secteurs de mixité sociale dans leur PLU, afin de garantir, dans chaque programme de logement, à partir d'une certaine surface, un pourcentage de logements sociaux (entre 20 % et 30 % le plus souvent). La règle, inscrite dans les Plans locaux d'urbanisme (PLU), est opposable juridiquement. Plusieurs communes du Grand Lyon (20 communes à l'origine, 33 au 30 octobre 2015) sont engagées dans la délimitation de **Secteurs de mixité sociale (SMS)** depuis 2009. À Lille, les trois quarts de la ville sont couverts par des SMS imposant 30 % d'Hlm (dont un quart très sociaux) dans chaque programme de plus de 17 logements, avec des résultats indéniables : la production Hlm a augmenté de 28 % depuis 2009 et 64 % de la production en accession sociale à la propriété ont lieu dans ces secteurs. D'autres villes, comme Rennes, Montpellier et Paris, appliquent avec satisfaction cette disposition. En 2014, 60 % des EPCI de plus de 30 000 habitants avaient recours aux SMS, montrant la popularité croissante et la pertinence de l'outil⁵. De manière générale, le principe du SMS est bien accepté car il est devenu un puissant levier d'action, et offre la possibilité d'organiser la mixité dans toutes opérations d'une zone réglementée qui peut être vaste. En rendant visibles les besoins et les choix publics via un mode de fonctionnement unique, clair et lisible, il facilite les négociations avec les partenaires professionnels. Il est donc nécessaire que les PLH volontaristes puissent imposer aux PLU ce type de servitude afin que les objectifs de construction de logements sociaux soient pris en compte et territorialisés dans les PLU.

Ces outils de planification doivent pouvoir être mis en œuvre de manière relativement autoritaire dans des zones tendues et pour des projets d'intérêt général là où les besoins se justifient et face à l'absence d'ambition des intercommunalités, au blocage des élus communaux, mais aussi à l'absence d'outils appropriés pour les plus volontaires. Mais ils ont pour première vocation d'être mis à la disposition des élus locaux qui veulent faire en leur donnant les moyens de passer à l'action.

Un autre outil, encore peu utilisé, est à promouvoir pour garantir la compatibilité entre PLH et PLU à une meilleure échelle : **le plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de PLH (PLUi-H)**. La métropole de Lyon, par

⁵ « Les outils de production du foncier en faveur du logement social- regards croisés des agglomérations et des bailleurs sociaux », *Union sociale pour l'habitat, Les Cahiers n° 158, mars 2014.*

exemple, en est dotée depuis des années, et utilise cette mise en cohérence forte de ses politiques urbaines sur le long terme pour discuter avec les différents acteurs de l'urbanisme local. Une métropole comme celle de Toulouse a prévu le sien pour 2018. Comme le souligne le rapport Figeat, « le PLUi-H, en raison de son caractère prescriptif, est l'outil le plus adapté pour mettre en œuvre le volet foncier d'un PLH. Le document garantit la mise en place d'une véritable action sur l'ensemble de la chaîne en faveur du développement de l'offre : de la compréhension du fonctionnement du marché et des besoins locaux, à la définition des objectifs de production (neuve ou en réhabilitation) en fonction des disponibilités foncières et des capacités de mutation du tissu bâti, en passant par l'ouverture ou le classement des terrains pour l'avenir et la définition des règles d'urbanisme adéquates pour la réalisation des projets.⁶»

De manière générale, un des principaux enjeux réside dans **le transfert à l'échelle intercommunale des grands choix d'urbanisme, pour dépasser les replis communaux et atteindre un certain effet d'échelle** pour mener des politiques foncières complexes, qu'une simple commune bien souvent n'est pas en mesure de poursuivre correctement (voir chapitre 13).

Outre ces nouveaux outils de planification à inventer ou généraliser, une action foncière volontariste peut aussi s'appuyer sur des outils ou dispositifs déjà existants à disposition des collectivités, nombreux et efficaces mais parfois trop peu utilisés, en particulier les Zones d'aménagement concerté (ZAC) ou différé (ZAD), l'expropriation, le Droit de préemption urbain (DPU) ou de manière générale des politiques de portage foncier dynamique.

Des montages innovants pour modérer le coût du logement neuf

À côté de problématiques plus structurelles comme les documents d'urbanisme, faciliter la construction à des niveaux de prix plus abordables peut passer également par des innovations juridiques pour expérimenter de nouvelles manières d'habiter et de posséder son logement, seul ou à plusieurs.

DISSOCIATION DU FONCIER ET DU BÂTI : UN LEVIER DE FLEXIBILITÉ

En France, les montages juridiques et financiers qui permettent de démembrer temporairement la propriété et ainsi de dissocier le foncier du bâti ou la nue-propriété d'un bâtiment de son usage restent encore peu appréciés et

⁶ Dominique Figeat, *Mobilisation du foncier privé en faveur du logement*, 1er mars 2016.

utilisés⁷. Bail emphytéotique, bail à construction, usufruit locatif social, bail réel immobilier créé par ordonnance du 20 février 2014, bail réel solidaire créé par ordonnance du 20 juillet 2016... Un des exemples est l'usufruit locatif social de la société Perl : le bailleur social n'achète ni le bâti ni le foncier, mais l'usufruit (le droit d'utiliser le bien et d'en tirer des loyers) pendant 15 ans. Le promoteur vend à des investisseurs privés qui sont donc nu-proprétaires avant d'acquérir en totalité le bien à l'issue des 15 ans. L'usufruit est confié à un bailleur social qui « sait gérer ». L'organisme achète l'usufruit au promoteur grâce à un financement PLS le plus souvent. Cette formule peut être avantageuse pour les organismes Hlm dans des zones tendues où ils rencontrent des difficultés à financer le coût du projet.



En France, des expériences à Lille, Strasbourg, Lyon, Bayonne

En France, le démembrement permanent entre le sol et le bâti n'est pas possible, pour des questions de constitutionnalité. Pour autant, les collectivités locales, intéressées au découplage, pour des questions de maîtrise de l'usage des sols, de maîtrise des prix, d'encouragement de dynamiques collectives, commencent à engager des expériences notamment à la faveur de l'entrée en vigueur du bail réel solidaire, une forme d'emphytéose rechargeable, réservée aux Offices fonciers solidaires (les Community Land Trusts à la française). Les prémices apparaissent à Strasbourg, l'enjeu s'explore à travers l'auto-promotion, avec la première réalisation en 2010 d'une opération où dix familles sont associées au projet Éco-logis, dans le cadre d'une Société civile d'attribution. À Lille, le bail réel solidaire est envisagé comme une forme d'accession sociale aidée non spéculative, qui pourrait être un équivalent du dispositif de location-accession PSLA, mais avec davantage de maîtrise à long terme par la collectivité du foncier. À l'occasion d'une opération de transformation urbaine en centre-ville, les premiers baux réels solidaires pourraient être signés au printemps prochain. À Lyon, un dispositif de copropriété collective en leasing est envisagé, qui permettrait de combiner propriété individuelle et propriété collective, dans une logique non spéculative.

Ces dispositifs contribuent à abaisser le coût de l'acquisition pour les ménages et permettent de faire évoluer les statuts d'occupation, avec pour principal objectif de rendre le statut de propriétaire plus souple et modulable, de rendre possible une accession progressive, partielle ou réversible. Ces formules proposent l'achat d'un

⁷ Un des seuls exemples français d'envergure de dissociation du foncier et du bâti concerne aujourd'hui les Hospices Civils de Lyon qui proposent des baux de longue durée (72 ans avec renouvellement quasi automatique), dont les résidents paient un loyer pour le terrain tout en étant propriétaires de leur logement. Ce système ne permet pourtant pas une réelle diminution du prix des logements, car la quasi propriété n'est pas assortie de clauses non-spéculatives, et se rapproche tellement des droits attachés à la propriété que les logements ont fini par rejoindre les prix de marchés environnants.

droit d'usage et non d'un patrimoine, dans l'optique de dissocier le foncier du bâti. À titre d'exemple, le Bail réel immobilier (BRILO) a été institué par l'ordonnance du 20 février 2014 relative au logement intermédiaire. Le logement intermédiaire, entre parc privé et parc social, fait l'objet d'une définition précise en termes de localisation, de ressources de l'occupant (revenus trop élevés pour accéder au parc social mais n'ayant pas les moyens d'accéder au parc privé) et du montant de la location/acquisition. Le bail réel immobilier est donc un nouvel outil qui s'articule autour de trois acteurs : un propriétaire foncier qui va louer un terrain à bâtir ou des locaux d'habitation à réhabiliter, un preneur de bail qui va construire ou réhabiliter et un ou plusieurs occupants locataires ou accédants temporaires à la propriété des logements construits ou réhabilités. Il vise à **dissocier le bail immobilier de sa permanence et de son rattachement au sol**, tout en conférant un droit de propriété. Le schéma n'est pas nouveau et se rapproche du principe du bail emphytéotique ou du bail à construction.

Des exemples de démembrement de propriété



En Belgique, le Community Land Trust (CLT) est une organisation sans but lucratif destinée à acquérir et gérer du sol en propriété. Le CLT met le foncier à disposition pour l'acquisition ou la location de logements accessibles. Ainsi, le foncier appartient au CLT, tandis que les bâtiments appartiennent à des particuliers qui doivent y habiter personnellement. Sauf cas exceptionnel, le Trust ne revend jamais le sol dont il est propriétaire. De son côté, le secrétaire d'État au Logement de la Région de Bruxelles Capitale prévoit une enveloppe budgétaire permettant d'intervenir dans l'achat du foncier par le CLT à concurrence d'un maximum de 350 euros/m². Le CLT peut se porter acquéreur sans autre subvention complémentaire, principalement dans les quartiers populaires industriels du bas de la ville. Le droit d'usage du sol se formalise sous la forme d'un droit d'emphytéose.

L'accessibilité du bâtiment aux personnes à bas revenus est garantie par un double financement public, celui consenti au Trust au moment de l'achat du foncier et un montant de 415 euros/m² versé, une seule fois, dans le cadre de la première vente, par opération immobilière. En cas de revente, la captation de l'éventuelle plus-value est répartie en trois selon les modalités suivantes :

- 25 % sont donnés au ménage vendeur ;
- 6 % sont captés par le CLT pour couvrir partiellement ses frais de gestion ;
- l'essentiel de la plus-value est déduit du prix de vente au second ménage. L'acheteur suivant ne paye donc que la valeur initialement payée par le propriétaire précédent à laquelle s'ajoutent 31 % de la plus-value qu'aurait pris le bien sur le marché classique. De cette manière, le bien reste accessible à une nouvelle famille à bas revenus, et ce, sans apport complémentaire de subventions publiques.

L'HABITAT PARTICIPATIF, UNE DÉMARCHE QUI S'INSTITUTIONNALISE

En France, certaines méthodes ont gagné en légitimité et sont aujourd'hui soutenues dans la perspective de leur développement. C'est par exemple le cas de l'habitat participatif, qui consiste en un regroupement de ménages mutualisant leurs ressources pour concevoir, réaliser et financer ensemble leur logement, en respectant certaines valeurs essentielles : non spéculation, solidarité, mixité sociale, habitat sain et écologique, mutualisation d'espaces et de ressources. Son cadre juridique est désormais fixé par la loi ALUR. Celle-ci institue les sociétés d'habitat participatif qui peuvent prendre deux formes : la coopérative d'habitants ou société d'attribution et d'autopromotion, avec pour enjeux de **proposer un logement abordable** et de **favoriser l'accession sociale à la propriété** grâce à la réduction des coûts par la suppression des intermédiaires, la mutualisation des charges ou encore la diminution des surfaces privatives au profit d'espaces partagés. L'habitat participatif permettrait de réduire les coûts d'environ 10 %⁸.



Le Village vertical, coopérative d'habitants⁹

Situé à Villeurbanne, sur le territoire de la métropole lyonnaise, le Village vertical est la première coopérative d'habitants à avoir vu le jour en juin 2013 avec la livraison de 14 logements (dans un immeuble qui en comporte 38). Elle se compose de 10 logements sociaux PLS et de 4 logements PLAI. Les ménages sont tous coopérateurs de la SAS coopérative à capital variable créée en décembre 2010. Cela signifie que les habitants sont collectivement propriétaires de l'immeuble et louent leur logement. La gestion de la SAS est démocratique (un habitant = une voix) et interdit toute spéculation ou profit. Lorsqu'un ménage quitte le Village vertical, il ne revend pas son logement mais ses parts dans la coopérative, ce qui ne donne lieu à aucune plus-value. Tous, sauf un, ont des ressources inférieures aux plafonds du logement social et 4 logements sont attribués à des jeunes dont la situation nécessite un accompagnement social. Si chacun dispose d'un logement, certains espaces sont mutualisés (chambres d'amis, buanderie, salle commune avec cuisine, jardin potager, etc.) dans l'optique de favoriser de véritables solidarités de voisinage. L'écologie est placée au centre du projet (toit photovoltaïque, pompe à chaleur, chaudière à granulés de bois, etc.). Le projet a été soutenu par l'association HABICOOP, pionnière en matière d'habitat participatif et la coopérative Hlm Rhône-Saône Habitat qui a porté la maîtrise d'ouvrage du projet, ainsi que des collectivités (ville de Villeurbanne et métropole de

⁸ Laurent Escobar et Didier Vanoni, « Logement abordable, un souffle d'optimisme ? », *Études Foncières* n° 160, novembre-décembre 2012.

⁹ <http://www.village-vertical.org/>

Lyon, qui ont cédé le terrain à bâtir en dessous des prix du marché, Conseil départemental et région Rhône-Alpes).

La concrétisation de ce projet a notamment permis aux acteurs de cette expérimentation de plaider en faveur de l'institutionnalisation de ce type de démarche, dans l'optique de faciliter leur essaimage.

Ces formes d'habitat permettent aussi de prendre en compte un autre mode de vie, tourné vers la sociabilité avec ses voisins, un fonctionnement démocratique, un habitat intergénérationnel, etc. Elles peuvent proposer des solutions aux ménages les plus modestes (voir encadré) mais restent avant tout complémentaires des dispositifs de production existants. Par ailleurs, il faut considérer que la faisabilité des opérations dépend de l'engagement et de la bonne entente de l'ensemble des parties prenantes. Et suppose que des règles claires soient fixées en cas de revente et de changement de co-proprétaire pour que le projet perdure dans le temps malgré le renouvellement des membres qui étaient associés au départ.

L'habitat participatif rend possible d'imaginer une alternative à la spéculation, grâce à la clause de non-spéculation en coopératives d'habitants. Celle-ci permet de **maintenir dans la durée le niveau de prix initial**, rehaussé simplement de l'inflation et en fonction des travaux effectués, et donc de sortir ces logements du marché, sans pour autant les placer dans la sphère publique réglementée comme le parc Hlm. Cette clause de non-spéculation peut justifier les éventuelles aides publiques, par exemple la mise à disposition de foncier ou l'aide au montage du projet, puisque celles-ci risquent moins d'être appropriées par les habitants.

Le développement de ce secteur, pour l'instant relativement marginal en France, passe de plus en plus par une implication accrue des collectivités, qui lancent des appels à projet auxquels répondent des potentiels habitants, et des bailleurs sociaux, qui accompagnent et sécurisent ces projets. Cette implication publique relativise le caractère totalement autogestionnaire, par des groupes d'habitants autonomes, de ces projets. Mais d'une part, en raison de la complexité et de la durée de maturation de ce type de programmes, elle est inévitable si l'on veut dépasser le stade de la simple expérimentation militante. D'autre part, elle permet d'intégrer une part de publics plus défavorisés, en contrepartie des aides propres aux bailleurs sociaux, et de tenter de dépasser le cercle des ménages les plus formés et les plus aisés qui sont ceux qui se lancent généralement dans ce type d'aventure exigeant une grande maîtrise des projets urbains.

L'habitat partagé permet aussi, au-delà du modèle juridique de propriété innovant, de partager des espaces et des équipements, dans une visée aussi bien environnementale qu'économique. À la place de la maison standardisée tout équipée, au centre d'une parcelle, consommatrice d'espaces et d'énergie, **l'habitat partagé propose souvent de mettre en commun la buanderie, la chambre d'ami, la salle de jeux et bien sûr les jardins**, voire les voitures. Il offre ainsi

potentiellement une alternative à la fuite en avant vers des logements toujours plus grands pour des ménages toujours plus petits, qui contribue au renchérissement du logement. Partager des espaces ne revient donc pas à se priver d'espaces, qui répondent à un vrai besoin des ménages, mais à les utiliser à meilleur escient. Sans revenir sur l'aspect privatif du logement, le modèle de l'habitat partagé élargit l'horizon entre la sphère privée et l'espace public, à travers une propriété et une gestion communautaires d'espaces semi-publics, dont les personnes souhaitent bénéficier sans forcément en avoir l'usage exclusif.

« Déménager chez soi », rendre possible la modularité des espaces pour s'adapter aux parcours de vie

Un des objectifs des démarches innovantes est aussi de pouvoir proposer un habitat évolutif, dans l'idée de « pouvoir déménager chez soi »¹⁰. Une conception architecturale permettant la flexibilité qui a pour objet de **proposer des espaces évolutifs en termes de typologie et d'agencement pour adapter le logement au parcours de vie du ménage**, afin d'éviter des coûts de transaction liés par exemple à un déménagement, ou l'expansion de la surface privative, tout en proposant des « qualités d'usage » avec des espaces communs. Cela consiste à adopter des dispositifs spatiaux particuliers en termes de distribution, de partition et de qualité des pièces : par exemple, plans neutres, dissociation/association de pièces/logement, distribution permettant de scinder ou d'agrandir la surface de l'appartement, évolutivité des pièces elles-mêmes.

L'exemple du « plan neutre »¹¹, fréquemment mis en œuvre par les Suisses et les Allemands, permet d'illustrer cette démarche. Il consiste en une indifférenciation de la surface et de la fonction des pièces. À structure équivalente, le plan neutre favorise la modularité et permet de sortir du plan type, avec une différenciation retardée en fonction des aspirations de la demande et des différents occupants. Il se distingue du plan flexible offrant la possibilité de modifications aisées avant l'exécution pour répondre à l'évolution du marché ou aux demandes des premiers occupants.

Une autre possibilité consiste à travailler sur l'agencement du logement et la place du mobilier. L'utilisation de cloisons coulissantes démontables pourrait par exemple contribuer à la modularité des pièces et de leur fonction. Actuellement, sur ce point, le marché reste peu porteur et les coûts de réalisation importants. La modularité des immeubles peut être rapide : logements assemblables,

¹⁰ <http://www.directmatin.fr/france/2016-10-18/paris-huit-logements-sociaux-modulables-ont-ete-crees-dans-le-14e-740860>

¹¹ *Le plan neutre des années 1990 est caractérisé par plusieurs éléments : une série de pièces ayant la surface nécessaire pour recevoir toutes les fonctions imaginables dans le logement (14-17 m²), un couloir distributif de largeur suffisante (>150 cm) pour pouvoir être meublé, une cuisine habitable, une façade régulière ne conditionnant pas l'usage d'une pièce, un balcon courant tout au long de la façade.*

combinables, convertibles, etc. permettant une différenciation retardée à la demande des clients (possibilité de transformer facilement un T3 en T4 ou d'assembler deux petits logements en un grand). L'évolutivité doit ainsi pouvoir se gérer dans un même immeuble dans le temps, ce qui n'est pas possible dans la production des années 90-2000 (les immeubles d'investissement locatif des années 2000 par exemple, composés exclusivement de studios et T2, sont peu mutables). Il est beaucoup plus facile de faire de la mutabilité dans les immeubles des années 50 ou plus encore dans le haussmannien.

Exemples d'initiatives de promoteurs

Les logements évolutifs Noveom (Bouygues Immobilier) sont équipés d'un socle technique universel, c'est-à-dire de pré-requis techniques inclus dans le bâtiment, ce qui permet d'adapter le logement au moment voulu, en particulier pour les personnes à mobilité réduite. Il propose en effet des « pack options » qui vont se greffer sur le socle technique initial : pré-câblage des portes pour en permettre la motorisation, renforcement des cloisons pour l'installation d'équipements de sécurité, douche de plain-pied avec sol antidérapant, chemin lumineux entre le lit et les toilettes, larges portes coulissantes... Dans les parties communes, priorité est donnée à l'accessibilité avec, par exemple, des mains courantes dans les couloirs, des portes automatisées dans le hall, mais aussi des ascenseurs vocalisés et adaptés aux fauteuils roulants.

Le groupe immobilier Icade propose un système appelé Bi-Home (2014). Le projet, lancé à Lyon, consiste en la rénovation ou la création de résidences dans lesquelles la taille des logements varie du T2+1 au T5+1. Ils sont constitués d'un appartement principal, rattaché à un espace dédié à l'accueil. Ce dernier est pourvu d'une salle de bains et de WC. Le logement dispose de deux entrées : une donnant sur le palier et l'autre sur l'appartement. Cela permet d'imaginer plusieurs cas de cohabitation : les familles peuvent accueillir un étudiant locataire, ou un parent dépendant. Pour le promoteur, les jeunes couples primo-accédants peuvent aussi partager leur habitation avec des locataires pour permettre aux premiers de rembourser leur prêt et au deuxième de louer moins cher.

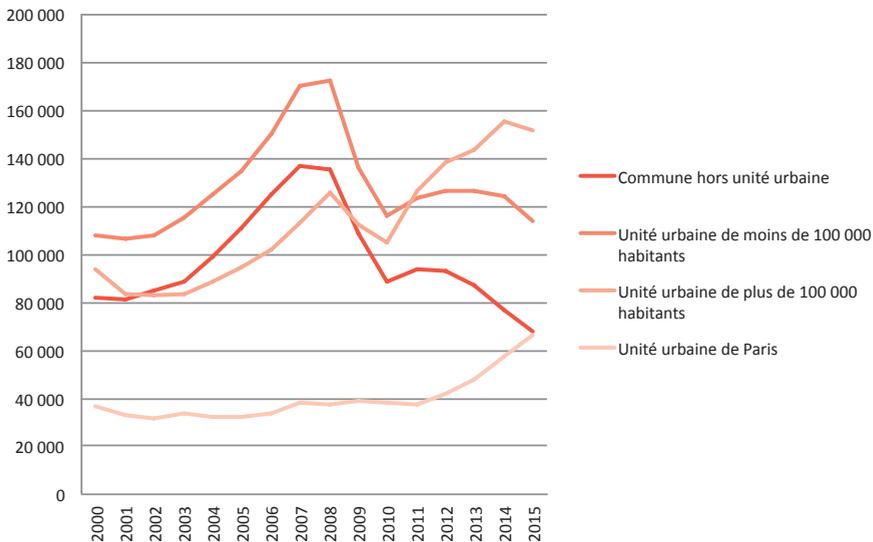
Une partie de la production des promoteurs pourrait être encouragée ou encadrée de manière à anticiper ces évolutions et à les orienter vers du logement abordable. Il s'agit aujourd'hui de favoriser la conception d'immeubles dont la structure porteuse est étudiée de manière à supporter des transformations importantes des appartements, souvent réalisées après cinquante ou soixante années d'existence, sans surcoûts importants à la livraison.



Par ailleurs, la réduction des coûts de production des logements est également un enjeu important pour développer une offre de logement abordable. Elle est tout d'abord possible par le biais des process d'industrialisation de la construction. L'idée générale est de standardiser certains éléments constructifs (salles de bains, panneaux de façades à ossature bois, etc.) et de les dupliquer. Outre une réduction des délais de construction, ces procédés permettent de réaliser des économies substantielles à la vente mais aussi à l'entretien (avec des charges de copropriété ou des charges locatives réduites).

Au moment où la France, en particulier dans ses zones les plus tendues, manque de logements à prix accessibles, à la vente comme à la location, les pouvoirs publics, nationaux et locaux, doivent se mobiliser pour faire reculer la crise du logement et détendre les marchés. Mais, même de bonne volonté, ils butent parfois sur des outils d'urbanisme inadaptés, qui mériteraient d'être rénovés ou redécouverts, pour mobiliser davantage de foncier constructible et répondre aux objectifs des PLH. Densité minimale, zone de mobilisation foncière, fiscalité incitative, plafonds de charge foncière, secteurs de mixité sociale... : les outils, à disposition ou à inventer, sont nombreux pour transformer les objectifs officiels en véritables logements. Ils sont d'autant plus utiles que le défi est de construire davantage dans des zones denses, une tendance déjà en cours (voir graphique), ce qui est plus complexe et plus cher, et implique des politiques urbaines bien plus volontaristes.

Le recentrage de la construction sur les zones denses



Source : Comptes du Logement

Bien que les initiatives soient relativement nombreuses, elles émergent avant tout en fonction du dynamisme et de l'imagination des acteurs locaux (élus, promoteurs, groupes d'habitants). Les freins culturels sont particulièrement prégnants et ralentissent encore en partie l'innovation et l'essaimage. Il existe déjà une certaine réticence des élus locaux à entreprendre de nouvelles constructions, selon l'adage « maire bâtisseur, maire battu », alors l'appropriation de ces outils est loin d'être automatique. Si un consensus émerge autour de la nécessité de produire une offre de logement abordable, peu osent prendre le risque d'expérimenter des leviers d'action innovants. La question relève essentiellement de choix politiques et ne peut se passer de l'appui et du soutien des élus locaux. Les acteurs locaux devraient plus souvent oser sortir des modèles habituels, et envisager davantage des pratiques de séparation de la propriété publique des sols et de leur usage (attribution d'un droit d'usage « privatisé »), en renforçant par exemple le droit de préemption ou en développant la pratique des baux emphytéotiques.

Il est donc essentiel aujourd'hui de sensibiliser les acteurs (élus, collectivités, promoteurs) au sujet des outils existants, de les inciter à s'en saisir. Il s'agirait de réfléchir plus précisément à la possibilité d'expérimenter ces logiques sur de nouveaux territoires, éventuellement en s'inspirant de la trajectoire des projets d'habitat participatif : l'implication du mouvement associatif a rendu ces projets visibles et attractifs, et a permis de capitaliser sur les premières expériences menées pour faciliter l'appropriation et le développement de la démarche.

D'autres démarches existent et concernent l'habitat individuel, comme les projets BIMBY¹² par exemple, l'auto-construction ou l'auto-réhabilitation accompagnée avec l'aide d'une association comme les Compagnons bâtisseurs par exemple, ou encore la reconnaissance de l'habitat léger ou spécifique (de type yourte, caravane, etc.). Pour autant, ces perspectives ne concernent qu'une partie minoritaire des personnes actuellement mal logées. Quant aux exemples présentés ici, ils ont pour destinataires essentiellement des ménages issus des classes moyennes, et n'apportent encore que très partiellement des réponses aux plus précaires.

Il serait dommage que la production innovante ne bénéficie qu'à ceux qui pourraient déjà trouver un logement par ailleurs, dans le parc « classique ». Les programmes de logement innovants doivent être conçus pour être « socialement utiles »; ce qui signifie qu'ils soient non ségrégatifs et adaptés aux besoins des populations, financièrement adaptés aux revenus des ménages, y compris les plus précaires, et soutenables au plan urbain et environnemental.

¹² « *Build in my background* » : démarche expérimentale de densification maîtrisée de l'habitat au sein du tissu pavillonnaire.

CHAPITRE 13. Renforcer le pilotage local des politiques du logement par les intercommunalités

La lutte pour faire reculer la crise du logement appelle une meilleure prise en compte des disparités territoriales et des formes qu'y prend le mal-logement. Mais cette perspective se heurte à la difficulté que rencontre l'État pour les appréhender. Elle bute également sur le découplage entre les priorités de la politique du logement de l'État et celles des collectivités locales. Les collectivités locales, quant à elles, peinent à dépasser la répartition des compétences instituée par les différentes strates du processus de décentralisation accumulées depuis trente ans.

Il est donc indispensable, après une série de réformes au cours des dernières années qui vont plutôt dans le sens d'une affirmation du rôle des intercommunalités par rapport à l'État et aux communes, de clarifier et renforcer les compétences, le budget et la légitimité de cet échelon intercommunal. Pour mobiliser tous les acteurs et éviter la concurrence des territoires, **la gouvernance locale du logement a en effet besoin d'un pilote clairement identifié, adapté à l'échelle du développement des villes**, à qui les citoyens comme l'État pourront demander des comptes.

Mieux territorialiser les politiques du logement

Alors que la territorialisation de la politique de l'habitat apparaît comme une condition majeure de son efficacité, on a assisté au cours des dernières années à la banalisation du financement du logement, à l'augmentation de la part des aides « décontingentées », comme le PTZ, et à l'accroissement des aides fiscales à l'investissement qui n'ont aucune attache avec le territoire et sont distribuées indépendamment des priorités locales. Il en est de même pour les aides personnelles au logement, qui sont également distribuées indépendamment des conditions de fonctionnement des marchés immobiliers. Au final, l'essentiel des 40 milliards d'euros de dépenses publiques pour le logement sont, d'un point de vue territorial, distribués à l'aveugle ou presque, le découpage du territoire en quelques grandes zones sommaires n'étant pas capable d'appréhender toute la diversité des marchés locaux de l'habitat.

Les moyens utilisés par l'État pour mener son action conduisent trop souvent à **une politique « hors sol »**, aveugle aux territoires, par exemple à travers les différentes mesures de soutien fiscal à l'investissement locatif, coûteuses et souvent mal ciblées géographiquement et socialement. C'est en partie la raison du peu

d'impact de la relance de la construction des années 2000, sur la détente du marché, tandis que le Plan de cohésion sociale de 2005 n'a pas suffisamment pris en compte les besoins locaux dans le ciblage de la production de logement social.

De plus, **la capacité d'intervention de l'État au niveau local tend à reculer**, en raison d'un affaiblissement de ses services déconcentrés sous l'effet de coupes budgétaires régulières. Ce mouvement l'empêche de jouer pleinement son rôle de garant de la solidarité et de l'accès aux droits, et tout simplement de la loi votée. C'est en quelque sorte un État « sans bras » qui accompagne depuis une dizaine d'années le processus de décentralisation, et qui se trouve fort démuné pour garantir la mise en œuvre du droit au logement, en attendant que les collectivités locales prennent pleinement le relais.

Les priorités affichées par l'État ne coïncident pas toujours avec celles qu'affichent les collectivités locales et ne couvrent pas toute la panoplie des interventions nécessaires au niveau local. Le découpage sectoriel de l'action publique en matière de logement par l'État rend ainsi difficile une approche locale globale et cohérente, d'autant que le rythme et la temporalité de l'action de l'État et de celle des collectivités locales ne coïncident pas. Le temps de l'action ministérielle (de deux à trois ans en moyenne depuis une vingtaine d'années) contrainte par des choix budgétaires annuels d'un côté, le temps des mandats des collectivités locales et des programmes locaux de l'habitat de l'autre.

L'État semble en effet soucieux de resserrer ses actions sur les priorités gouvernementales, au risque de fragiliser les politiques locales de l'habitat : par exemple en privilégiant le soutien à la production d'une offre sociale dans les zones tendues au détriment de celles qui connaissent des situations de marché plus fluides ou des zones rurales, ou encore en recentrant les aides de l'ANAH sur les propriétaires occupants au détriment des propriétaires bailleurs (ou des locataires), comme en soutenant la production neuve malgré les importants besoins de réhabilitation du parc existant.

L'instabilité du paysage législatif et des objectifs nationaux portés par les gouvernements successifs rend difficile la déclinaison locale des mots d'ordre nationaux. Cette difficulté est liée aussi à la **coexistence de deux modalités différentes de fixation des objectifs territoriaux** de la politique du logement : l'une « par le haut » à partir de la déclinaison des objectifs nationaux, 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. Sans compter que le niveau de construction effectif est souvent lui-même bien inférieur aux objectifs affichés dans les PLH, notamment en raison du décalage entre les PLH et leur déclinaison par commune.

La lente montée en puissance des intercommunalités

La territorialisation des politiques du logement peut heureusement s'appuyer de manière croissante sur **des acteurs locaux qui prennent peu à peu leurs responsabilités**. Le meilleur exemple en est la **diffusion des Programmes locaux de l'habitat (PLH)**, imaginés par l'État au début des années 1980 pour adapter la programmation des aides à la pierre aux besoins locaux, et qui ont fait l'objet depuis d'une diffusion et d'une appropriation importantes par les intercommunalités, accompagnant la montée en puissance des services intercommunaux de l'habitat. Ils couvraient 71 % de la population française au 31 décembre 2015 et, pour la moitié d'entre eux, ont été mis en place sans obligation légale, dans les cas des EPCI de moins de 30 000 habitants¹.

Les PLH, outre leur rôle de programmation locale des politiques de l'habitat, ont servi de support, depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, à la délégation par l'État aux intercommunalités (ou aux départements) des aides à la pierre (production Hlm et aides de l'ANAH). Si bien que plus de la moitié de la production nationale de logements sociaux est aujourd'hui pilotée dans le cadre de ces délégations.

Cette diffusion des PLH s'accompagne, malgré certaines difficultés, d'une tendance générale des dernières années au renforcement du rôle des intercommunalités dans le pilotage des politiques de l'habitat et la prise en charge des personnes en difficulté de logement. **L'affaiblissement du rôle de l'État au niveau local y concourt évidemment, comme le repli des Conseils départementaux** sur leurs compétences obligatoires. Alors que ces derniers étaient nombreux à s'investir au-delà de la gestion des FSL et du co-pilotage des plans départementaux d'action en faveur du logement des défavorisés, les contraintes financières qui pèsent sur eux les conduisent parfois à redéfinir leurs interventions en faveur des ménages en difficulté de logement : resserrement des critères d'octroi des aides, limitation du périmètre des publics concernés, abandon des aides à la production de logements sociaux.

La **création des métropoles** par la loi MAPTAM en décembre 2013 a accentué cette dynamique en confiant aux intercommunalités des compétences jusque-là éclatées : celles qui ont trait à la production d'une offre accessible de logements comme celles qui concernent la dimension sociale de la politique du logement. Les métropoles peuvent désormais se voir déléguer par convention des compétences attribuées par l'État, notamment l'attribution des aides à la construction et à l'amélioration de l'habitat, la garantie du droit au logement, la réquisition de logements vacants, la veille sociale, etc. À cela s'ajoute la possibilité de transfert conventionnel de certaines compétences des départements (attribution des aides FSL, action

¹ ADCF, USH, Caisse des dépôts, « Le PLH, outil de gouvernance et de mise en œuvre des politiques de l'habitat : état des lieux et perspectives », 2016.

sociale, aides aux jeunes en difficulté...). Atteignant bientôt le nombre de 22, les métropoles sont au cœur d'aires urbaines comptant plus de 25 millions d'habitants. Pour les agglomérations moins importantes, le statut des communautés urbaines a été plus largement accordé, avec un seuil abaissé de 450 000 à 250 000 habitants, permettant une gouvernance plus intégrée pour une douzaine de villes et potentiellement plus de 20 à terme.

D'autres réformes récentes ont donné aux EPCI des compétences liées au logement, qu'il s'agisse de la conduite de la politique de la ville, de la définition des politiques d'attribution Hlm, de l'observation des loyers ou de l'action contre le logement indigne.

Pour des intercommunalités de moindre taille, là aussi les changements des dernières années sont décisifs, avec **l'achèvement de la couverture intercommunale** du territoire français et récemment avec une nouvelle carte intercommunale regroupant, parfois à marche forcée, les EPCI de moins de 15 000 habitants (loi NOTRe). Dans ces territoires peu denses, le département est sans doute appelé à conserver un rôle important de cohésion territoriale, d'autant plus quand les régions actuelles ont désormais de grandes superficies qui les éloignent des territoires.

Ces évolutions sont à saluer. Mais les politiques locales du logement pâtissent d'un **enchevêtrement instable de compétences, qui complique la mise en œuvre de projets** devant chaque fois mobiliser toutes les collectivités publiques pour aboutir. Après l'Acte III de la décentralisation, qui a été menée de manière souvent confuse, en plusieurs projets de loi sans faire apparaître une vision d'ensemble très claire, **le processus n'apparaît pas encore abouti**. Peu évaluée, en changement permanent, la décentralisation offre un paysage institutionnel encore marqué par l'émiettement des compétences et un mille-feuille territorial qui freine les capacités d'action et la lisibilité des politiques menées.

Cet émiettement accentue le risque que des sujets complexes soient délaissés. **L'action en faveur du logement des personnes défavorisées apparaît ainsi souvent comme une « politique orpheline » au niveau local**, où cette dimension n'a pas encore vraiment trouvé une place suffisante. Ainsi, autant la place du logement dans les politiques de l'habitat s'affirme lentement mais sûrement, autant la prise en compte des populations les plus fragiles et le traitement du mal-logement y apparaissent généralement en retrait. Toutefois, diverses initiatives ont été prises par quelques intercommunalités pour prendre en compte le traitement du mal-logement, qu'il s'agisse du relogement des ménages prioritaires, du soutien apporté à la production et au fonctionnement de structures d'accueil et d'hébergement ou de la mobilisation de logements privés à des fins sociales.



L'Île-de-France entre dépassement des frontières communales et difficultés à partager compétences et richesses

La gouvernance de l'agglomération parisienne est en plein bouleversement, avec la naissance de la Métropole du Grand Paris (MGP). Dans cette région composée de près de 1200 communes jalouses de leur pouvoir, où l'intercommunalité était restée longtemps embryonnaire, pénalisée par un sous-investissement dans les transports en commun et le logement, la prise de conscience que le statu quo institutionnel était intenable s'est imposée au cours des années 2000.

Après de multiples tergiversations au cours du débat parlementaire, le compromis trouvé se met en place progressivement. Il devrait permettre de mener des politiques du logement plus adaptées à la spécificité de la région capitale. Le cœur de l'agglomération, recoupant à peu près les quatre départements centraux, sera administré par la MGP, qui aura pour tâche de définir le Programme métropolitain de l'habitat et de l'hébergement, qui jouera le rôle de PLH et permettra la délégation des aides à la pierre à la MGP. À terme la MGP pourra aussi prendre la responsabilité des grandes opérations d'aménagement et une partie des actions d'amélioration de l'habitat. Au sein de la MGP, 12 établissements publics territoriaux (EPT) prennent le relais des intercommunalités qui existaient jusque-là, regroupant plusieurs centaines de milliers d'habitants pour chacun d'entre eux, avec la responsabilité d'établir leur PLUi, ce qui rationalisera donc fortement les politiques urbaines de cette zone, en comparaison avec les près de 130 PLU existant à l'heure actuelle.

Cette mise en place progressive laisse toutefois présager d'importantes difficultés. Tout d'abord, le mille-feuille institutionnel risque de s'alourdir avec la création de la MGP, sans retrancher pour l'instant aucune strate (arrondissements, communes, départements, région), alors qu'il avait été envisagé un temps que la MGP permettrait de supprimer les départements en son sein, à la manière du Grand Lyon. De plus, le maintien des départements, à la richesse très inégale, augure mal de la volonté des élus d'accroître le partage des richesses et la péréquation fiscale via une MGP dotée d'un budget propre très modeste. Cette crainte est confirmée par le mode d'élection des conseillers communautaires qui, contrairement à celui des autres élus intercommunaux en 2014, ne s'est pas fait au suffrage universel (même indirect) au moment des élections municipales mais plus tard, sans débat démocratique et sans doter de la sorte les élus métropolitains d'une vraie légitimité et reconnaissance publique. Cette assemblée de grands élus défendant avant tout les intérêts de leur commune risque d'avoir du mal à dépasser le plus petit dénominateur commun. Enfin, le périmètre laisse de côté les départements de la périphérie francilienne, alors que l'extension de l'agglomération parisienne s'y joue en grande partie, et peut faire craindre l'apparition d'une gouvernance à deux vitesses et une concurrence entre la MGP et la région.

Pour ne pas rester au milieu du gué, dépasser les frontières communales

On assiste donc à un renforcement régulier du rôle assigné aux EPCI pour élaborer et conduire des politiques locales de l'habitat, mais sans régler la question de l'articulation avec les autres collectivités en charge de compétences essentielles en la matière (l'urbanisme réglementaire et opérationnel en partie aux communes, l'action sociale en partie aux départements), ce qui rend difficile le développement de politiques locales de l'habitat ambitieuses qui, au-delà de la production de logements locatifs à vocation sociale, pourraient chercher à réguler le marché immobilier local et à protéger les plus vulnérables. Cette indécision et ce flou pénalisent sans conteste l'action sur le terrain, notamment sur le front du logement, qui exige la mobilisation de tous les acteurs et, peut-être plus que tout autre domaine, requiert un commandement clair et une gouvernance adaptée.

La montée en puissance des intercommunalités ne s'affirme pas seulement à l'égard de l'État ou des départements. Elle doit également, et peut-être même surtout, s'opérer par rapport aux pouvoirs des communes. Depuis les premières lois de décentralisation, **la gouvernance locale des politiques urbaines souffre en effet d'un pouvoir trop important exercé à l'échelle communale**. Or, la France est constituée de 36 000 communes, parfois très petites, dont le périmètre ne correspond pas à la réalité des bassins de vie. Ces pouvoirs encore trop importants des communes donnent la possibilité aux maires d'empêcher la construction de logements pour préserver l'entre-soi de leurs administrés². À tel point que la résistance de certains maires à l'urbanisation ou à la densification de leur commune est désormais identifiée comme un des principaux verrous français face à la crise du logement.

Face à la spécialisation des territoires, **le développement des politiques de l'habitat à l'échelle intercommunale est l'antidote le plus efficace**. **Encore faut-il dépasser réellement les souverainetés communales**, qui perdurent souvent au cœur même des intercommunalités. Les EPCI sont en effet encore bien souvent une addition de choix municipaux plus que les espaces d'émergence d'un intérêt général communautaire. Ils tendent en réalité à fonctionner la plupart du temps sur le modèle d'un syndicat intercommunal, c'est-à-dire à l'unanimité, ou du moins à un large consensus, sans opposition ni alternance politique marquée, mais plutôt dans un mode bipartisan permanent, où des adversaires politiques siègent ensemble dans l'exécutif intercommunal sans pour autant partager un projet commun. Comment penser par exemple que des vice-présidents de la Métropole du Grand Paris communistes, socialistes, écologistes, centristes ou républicains, de gauche et de droite, puissent se mettre d'accord sur des objectifs plus ambitieux que simplement le plus petit dénominateur commun, qui se résume bien souvent dans les faits à la préservation de leur pré carré communal. Dans cette configuration,

² Eric Charmes, « La Ville émietlée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine », PUF, Paris, 2011.

les maires conservent « *un droit de veto informel (...) pour tout ce qui concerne leur commune*³ », analyse le politiste Fabien Desage.

La **relative jeunesse de ces institutions**, dans un paysage français dominé depuis deux siècles par la prédominance de l'État, des départements et des communes, explique en grande partie cet état de fait. Mais il est aussi dû au mode de scrutin. La désignation des élus intercommunaux par un suffrage indirect, au sens où elle est issue des élections municipales, empêche de faire émerger un espace public proprement supracommunal qui dépasse l'addition des légitimités et des intérêts communaux. Il est donc indispensable, dès les prochaines élections en 2020, **de prévoir l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires** au terme d'une campagne réellement intercommunale, où chaque parti désignera à l'avance son candidat à la présidence de l'EPCI, plutôt que de manière peu lisible comme en 2014, où chaque liste municipale prévoyait un fléchage de certains élus vers l'intercommunalité.

L'enjeu est de **doter les exécutifs intercommunaux d'une légitimité démocratique forte** afin de pouvoir s'affirmer face aux élus communaux et à l'État, de mettre en œuvre leur projet politique pour l'EPCI et d'être en situation de rendre des comptes à leurs administrés. À cet égard, **la bataille au long cours autour du Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) est décisive** pour dessiner l'urbanisme à l'échelle des villes réellement existantes. Cela aiderait à éviter les phénomènes de concurrence des territoires et de report de ses responsabilités sociales (logements sociaux, attributions aux ménages en difficulté, places d'hébergement, accueil des Gens du voyage...) vers les voisins. Et faciliterait une répartition des infrastructures et des logements sociaux plus équilibrée et un meilleur partage des compétences. Après des années d'atermoiements, la loi ALUR en 2014 a enfin transféré aux EPCI la compétence d'établir un PLUi... sauf en cas de minorité de blocage de 25 % des maires représentant 20 % de la population d'un EPCI. Ce droit de veto avait été concédé par le gouvernement aux sénateurs et aux associations d'élus communaux. Il est trop tôt pour apprécier l'étendue de son utilisation, mais il risque néanmoins d'empêcher le transfert à l'intercommunalité de nombreux PLU et donc la possibilité de planifier correctement les choix urbanistiques concernant des millions de citoyens.

Autres outils qui restent à la disposition des maires pour freiner la montée en puissance des intercommunalités, la délivrance des **permis de construire** et l'usage du **droit de préemption urbain** doivent faire l'objet également de réformes, sous peine de voir l'effectivité des éventuels PLUi remise en cause localement par des maires qui s'y opposeraient. Les communes restent également très présentes dans le domaine des **attributions** de logements sociaux, malgré les réformes en cours (voir chapitre 2), ainsi que dans la **lutte contre l'habitat indigne** (voir

³ Fabien Desage, « 20 % de logements sociaux minimum, mais pour qui ? La loi SRU à l'épreuve de la préférence communale », *Savoir/Agir 2013/2 (n° 24)*, p. 35-40.

chapitre 7). Autant de sujets concrets qui montrent que, en dépit des lois prometteuses votées récemment, **le pilotage des politiques du logement, dans leur cohérence, par les intercommunalités est un travail de longue haleine** qui n'a rien de spontané et nécessite de la constance et du courage politiques.

L'affirmation des intercommunalités passe également par une fiscalité harmonisée, capable de doter ces nouveaux espaces politiques des moyens financiers de leurs nouvelles missions, permettant de dépasser la concurrence fiscale entre communes et de favoriser la péréquation. Les mécanismes de péréquation fiscale, horizontale ou verticale, se sont accrus ces dernières années mais restent en effet insuffisants et générateurs de fortes distorsions. Les diminutions régulières de la Dotation globale de financement (DGF) au cours du quinquennat ont de plus mis en difficulté les collectivités pour financer leurs investissements, notamment dans le logement.

Il s'agirait alors d'**inciter à une convergence fiscale à l'échelle des EPCI**, pour renforcer la solidarité « organique » du territoire, à travers une **unification des impôts locaux** (taxe d'habitation, taxes foncières) **au niveau intercommunal**. Une fiscalité locale unique au niveau de l'EPCI constituerait une étape déterminante de l'intégration des intercommunalités, garant de justice fiscale face à la concurrence fiscale, mais nécessiterait pour cela des règles de majorité assouplies au sein des EPCI.

La redistribution entre les contribuables d'un même EPCI pourrait aussi passer par une taxe d'habitation progressive selon les revenus, c'est-à-dire exonérant des populations jusqu'ici assujetties tout en la déplaçant pour les revenus les plus élevés. Ce mécanisme, selon les données statistiques disponibles, laisse entrevoir un effet redistributif important. Cela s'explique par la composition actuelle de la taxe dont la principale composante est constituée par la valeur locative du bien. Elle est donc globalement progressive jusqu'au 4^e décile, puis proportionnelle jusqu'au 6^e et enfin dégressive au-delà, puisque la part de revenu consacrée au logement diminue avec l'élévation du revenu. La révision des valeurs locatives des logements permettrait également de réduire les distorsions entre contribuables dues à l'obsolescence de ces valeurs (voir chapitre 14).

Pour **assurer une meilleure péréquation entre collectivités d'un même EPCI et entre EPCI**, il serait nécessaire d'arrimer les modes de calcul des prélèvements et des reversements, à l'intérieur des ensembles intercommunaux ou les uns vis-à-vis des autres, à des critères et des objectifs clairs et partagés. Une très grande disparité de moyens existe entre les ensembles intercommunaux sur le territoire national. Certaines communes particulièrement bien dotées (fortes ressources et peu de population) affichent des budgets annuels par habitant de plus de 9 000 euros tandis que d'autres disposent de moins de 100 euros/habitant. Au-delà de cette très grande dispersion, les grandes intercommunalités sont dans un rapport de un à cinq.

L'unification des impôts locaux comme la mise en place d'une DGF unique pour tout le territoire constitueraient une base à partir de laquelle pourrait se définir un **projet de territoire justifiant des moyens à allouer à telle ou telle commune ou à tel ou tel projet** de rayonnement local ou intercommunal. À ce titre l'on peut citer la loi Lamy sur la politique de la ville qui contraint les EPCI qui ont un QPV à formaliser un « **pacte financier** » en direction de la commune et du quartier concernés.

Il serait donc important de **renforcer la place des « projets de territoire » et de généraliser les pactes financiers et fiscaux qui les déclinent**⁴. Ces derniers, qui ont connu récemment un premier développement, permettent d'accompagner la mise en œuvre des projets de territoire et leur financement. Dans un cadre concerté avec l'ensemble des collectivités composant le territoire communautaire, ils doivent permettre de coordonner la programmation des investissements, d'en définir les priorités, de s'entendre sur les stratégies fiscales à mettre en œuvre, de formaliser des politiques de redistribution et de solidarité à la lumière de la réalité des ressources et des charges de chaque entité, le tout en préservant la capacité d'investissement nécessaire au développement du territoire.

Pour un État arbitre et partenaire

Malgré certaines réussites locales significatives, l'implication des collectivités dans la lutte contre le mal-logement demeure très inégale. Elle dépend de l'antériorité de la mobilisation sur le logement, de l'acculturation des élus aux problématiques de l'habitat, de l'intensité des relations partenariales, de la capacité des responsables politiques locaux de s'emparer de la question de l'habitat et de la traduire en actes. **Cette inégale mobilisation pose la question, pour l'État, de la mise à niveau de l'intervention de celles qui « traînent les pieds »** en matière de logement.

Alors que d'aucuns agitent la menace d'un « retour de l'État » et que d'autres expriment « un besoin d'État », les réformes comme les débats récents semblent ne pas avoir encore tranché sur ce que peut ou doit être un repositionnement des missions de l'État dans les territoires. La régulation locale traditionnelle entre l'État déconcentré et les collectivités locales nécessitait, pour fonctionner, des acteurs d'une importance équivalente ; or, la diminution des moyens de l'État et son positionnement instable ont rompu cet équilibre et réduit, de fait, les performances du système d'action sur le terrain.

Les administrations déconcentrées ont connu une succession de réformes, comme la Révision générale des politiques publiques (RGPP) puis la Modernisation de l'action publique (MAP), offrant l'image d'un **État « sans bras »**, en quelque

⁴ AdCF et Caisse des dépôts, « Pacte financier et fiscal de solidarité au service du projet de territoire. La nouvelle génération de pactes financiers et fiscaux : un allié pour les nouveaux mandats locaux », 2014.

sorte « spectateur ». La rationalisation budgétaire, en réduisant la représentation de l'État mais aussi son expertise sur les territoires, a accentué un processus qui amène certains agents de l'État à procéder à des interventions de pure forme, exprimant un repli ou un renoncement ou, au contraire, une autorité ou une intransigeance sans suffisamment de fondement ni moyen d'action.

Jusqu'alors, l'État est essentiellement intervenu sous forme d'incitations, parfois avec succès. Il intervient également sur le mode du contrôle, mais celui-ci demeure le plus souvent relativement formel ; les services extérieurs de l'État ayant des difficultés à maintenir leur niveau d'expertise pour être des interlocuteurs exigeants dans le dialogue avec les collectivités locales.

La montée en puissance des intercommunalités, aussi nécessaire soit-elle, ne signifie pourtant pas pour autant que l'État n'a plus de rôle à jouer. **Au contraire, laisser davantage de marge d'action aux acteurs locaux implique un État qui fixe les grandes règles du jeu, les objectifs à atteindre, répartit les moyens et veille à l'équité territoriale**, s'assure que les objectifs de solidarité soient inscrits dans les documents programmatiques, vérifie que les collectivités assument leurs responsabilités et, le cas échéant, pousse à agir, mobilise voire reprenne la main en cas de défaillance. La délégation de compétences liées au logement n'est pas un transfert de compétences et l'État doit à tout moment être en mesure de reprendre sa délégation si les collectivités font preuve de mauvaise volonté ou d'incompétence.

Ce rôle d'arbitre est particulièrement important sur deux sujets emblématiques : la répartition des logements sociaux au regard de l'article 55 de la loi SRU et le respect du Droit au logement opposable (Dalo), notamment via l'utilisation du contingent préfectoral. Sur ces deux sujets, les dernières années ont tracé des perspectives intéressantes qu'il convient de renforcer.

La loi SRU a été renforcée, tant dans ses objectifs, passant de 20 % à 25 % de logements sociaux pour la plupart des communes concernées, que dans ses moyens de rétorsion disponibles face aux élus récalcitrants (prélèvements, substitution de l'État...). **Il reste à préciser davantage le type de logements sociaux à produire, pour éviter que les PLS par exemple servent d'échappatoire, et surtout à accentuer les mesures contraignantes que les préfets doivent effectivement prendre**, ne serait-ce que pour montrer l'exemple. Trop de communes, encore aujourd'hui, s'affranchissent de leurs obligations sans carence ni quintuplement de leurs pénalités ni substitution des préfets. Plus que de changements de la loi, il s'agit désormais pour les préfets de faire preuve d'autorité face aux élus locaux de mauvaise volonté.

En ce qui concerne le **Dalo**, dont l'État est le garant, on a assisté là aussi à une forme de **remobilisation du contingent préfectoral** depuis l'adoption de la loi en 2007 puis, notamment dans le cadre de la loi Égalité et Citoyenneté, pour le récupérer là où il avait été délégué et pousser les contingents des collectivités et

d'Action Logement à participer au relogement des ménages prioritaires. Mais ces mesures sont **encore trop timides**, assorties de possibilités de s'en exonérer, et avec des exigences trop faibles (voir chapitre 2).

Au-delà des débats sur les délégations de compétences et de la répartition des responsabilités et du rôle de garant en dernier ressort de l'État pour faire respecter le droit au logement et les obligations des collectivités, le rôle de l'État est aussi, de plus en plus, **d'accompagner concrètement, en termes d'ingénierie et de financement, les intercommunalités** dans leur affirmation. En dehors des métropoles matures dotées de services efficaces, l'enjeu est d'accompagner plus et mieux des intercommunalités plus jeunes et souvent bouleversées par les révisions de leurs périmètres. Leurs problématiques sont fortes : aménagement du territoire, centres-villes, vacance du parc social, périurbanisation, pauvreté persistante et vieillissante... et les moyens des collectivités sont souvent faibles et en baisse (tant d'un point de vue financier qu'en expertise et ingénierie interne). Faire confiance aux intercommunalités dans ces contextes suppose un accompagnement fort de l'État, notamment via ses services déconcentrés et des moyens spécifiques plus tournés vers la réhabilitation et l'urbanisme que vers la construction au sens strict.

Dans ce cadre, il est préférable de **poursuivre la démarche de conventionnement/contractualisation**, dans la logique de la délégation des aides à la pierre qui a été depuis dix ans un moteur d'apprentissage très important pour les agglomérations qui l'ont mise en œuvre avec l'État. Les conventions de délégation des aides à la pierre ont ouvert la voie à une contractualisation sur objectifs avec les EPCI concernés, celles du nouveau PNRU vont aussi dans ce sens en intégrant la primauté du niveau intercommunal. Ne faut-il pas ouvrir plus largement la porte à ces contrats en y intégrant des objectifs et des moyens sur l'accession à la propriété, sur l'investissement défiscalisé, sur la lutte contre l'habitat indigne et la précarité énergétique, et plus généralement sur la lutte contre le mal-logement ? Enfin, bien sûr, la mise en œuvre du droit au logement pourrait être déléguée, en confiant aux collectivités chefs de file qui y sont prêtes une responsabilité supérieure sur le Dalo.

De telles démarches de contractualisation exigent évidemment un État local doté d'expertise (pour comprendre les territoires et leurs besoins), de souplesse (pour favoriser les adaptations locales) et de détermination (pour s'assurer du respect des grands enjeux nationaux, notamment en matière de solidarité, de mixité et de droit au logement).

Conclusion

Malgré des avancées importantes au cours des dernières années, en particulier avec la montée en puissance des métropoles et plus généralement des intercommunalités, dans le cadre de l'Acte III de la décentralisation, **le chantier est loin d'être achevé**. Une gouvernance des politiques du logement démocratique, en prise avec les citoyens, répartissant clairement les responsabilités, donnant à des acteurs clairement identifiés les moyens d'agir, nécessite encore plusieurs réformes structurelles pour que les intercommunalités aient les moyens de combattre réellement la crise du logement sur leur territoire.

Tout d'abord, il est indispensable d'**achever le transfert de compétences d'urbanisme des communes vers les intercommunalités**: Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), délivrance des permis de construire et droit de préemption urbain. Il serait de plus sans doute pertinent, dans les métropoles, de concentrer dans les mains de ces acteurs nouveaux les compétences d'action sociale du département (FSL) ou des communes (CCAS), ainsi que les attributions de logements sociaux. Toutefois, la répartition théorique des compétences à elle seule ne suffit pas à faire émerger un véritable pouvoir intercommunal qui ne se résume pas à une addition d'intérêts communaux. Pour cela, le verrou à faire sauter consiste à prévoir **l'élection au suffrage universel direct des élus intercommunaux**, sans lequel il est presque impossible d'affirmer **un intérêt général intercommunal et de dépasser la concurrence et le repli communaux**. C'est à cette condition que peut être envisagée également une véritable fiscalité unifiée intercommunale, pacte scellé entre les citoyens d'un territoire et leurs représentants dans la réalisation d'un projet de territoire, objet de contractualisation entre collectivités d'un EPCI, entre l'EPCI et l'État et, au final, entre les élus et les citoyens.

CHAPITRE 14. Pour une révolution fiscale de l'immobilier

« Supposez qu'il existe une espèce de revenu qui tende constamment à augmenter, sans effort ni sacrifice de la part de ceux qui en sont propriétaires (...). Dans ce cas, l'État pourrait, sans violer les principes sur lesquels la propriété privée est établie, s'appropriier la totalité ou une partie de cet accroissement de richesses à mesure qu'il se produit. Ce serait, à proprement parler, prendre ce qui n'appartient à personne, ce serait employer au profit de la société une augmentation de richesses créées par les circonstances au lieu de l'abandonner sans travail à une classe particulière de citoyens. »

John Stuart Mill, Principes d'économie politique, 1848

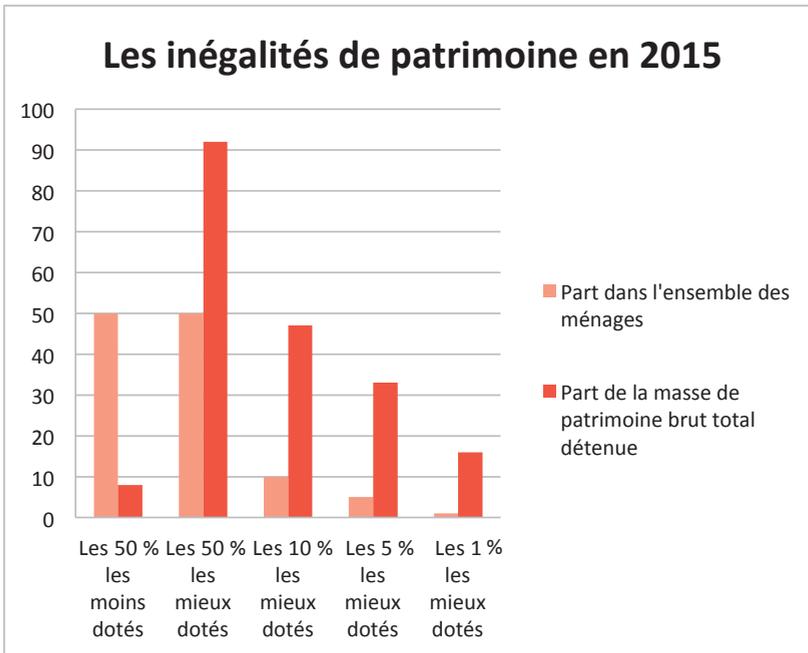
« La politique, ça consiste uniquement à savoir à qui on va prendre du fric et à qui on va le donner. »

Abbé Pierre

La qualité moyenne du parc de logement français n'a jamais été aussi bonne. Le patrimoine immobilier des Français n'a jamais eu autant de valeur. Quelques millions de ménages se logent très confortablement, parfois même luxueusement, réalisent des plus-values importantes en quelques années et transmettent à leurs enfants des patrimoines de grande valeur. Mais à l'autre bout de l'échelle, le mal-logement s'installe et plusieurs millions de Français souffrent de la hausse des prix, quand ils n'ont pas la chance d'avoir acheté au bon moment, au bon endroit ou dans de bonnes conditions. Pour eux et leurs enfants, les perspectives résidentielles et sociales ont rarement paru aussi bouchées.

Les inégalités de patrimoine sont spectaculaires en France, et l'immobilier y occupe une place prépondérante. La moitié des ménages détient 92 % du patrimoine brut total des ménages, les 10 % les plus fortunés en possèdent même, à eux seuls, 47 %¹.

¹ Aline Ferrante, David Guillas, Rosalinda Solotareff, « Entre 2010 et 2015, les inégalités de patrimoine se réduisent légèrement », *Insee Première N° 1621 - novembre 2016*.



Lecture : début 2015, les 10 % de ménages les mieux dotés en patrimoine détiennent 47 % de la masse totale de patrimoine brut, tandis que le reste des ménages détient 53 % de la masse totale (INSEE).

L'enquête nationale Logement 2013 a montré que, au-delà des conditions de logement, qui reflètent sans surprise les écarts de revenus, s'accroissent également les inégalités face au « destin résidentiel ». À l'occasion d'un changement de logement, pour les ménages les plus modestes, la possibilité d'améliorer leur situation se révèle particulièrement faible. Entre 2009 et 2013, parmi les ménages les plus riches (deux derniers déciles de niveau de vie) ayant changé de logement, près de 6 sur 10 sont à présent propriétaires de leur logement, contre 1 sur 13 parmi les 20 % les plus pauvres ayant déménagé. Pour eux, tout se passe comme si à la panne de l'ascenseur social se superposait une panne de l'ascenseur résidentiel, qui maintient les ménages modestes dans des statuts résidentiels moins valorisés et les rend parfois captifs de véritables quartiers de relégation.

Une telle évolution ne peut qu'accroître les inégalités entre les locataires, pour lesquels le logement est source d'appauvrissement, et les ménages qui ont pu accéder à la propriété et se constituer un patrimoine dans des conditions avantageuses. Les 58 % des Français propriétaires du logement qu'ils occupent s'enrichissent plus vite par leur patrimoine que par la progression de leurs revenus. Le patrimoine des plus riches augmente très vite : entre 1998 et 2015, les 10 % des ménages les plus riches ont vu leur patrimoine moyen augmenter de 700 000 euros, une hausse de 127 %. Celui des ménages du cinquième décile a progressé à un rythme équivalent (+ 126 %), mais pour un gain en valeur absolu dix fois moindre (+ 70 000 €)...

Cette augmentation tient presque uniquement à la progression des prix de l'immobilier, car les ménages des classes moyennes ne détiennent quasiment pas d'actifs financiers. De manière générale, 65 % du patrimoine brut des Français est constitué d'actifs immobiliers.

Ce que certains décrivent comme une « bulle immobilière », une inflation drastique de la valeur des logements sans lien direct avec une quelconque création de richesse, **crée donc des gagnants et des perdants**. Les gagnants se trouvent parmi les ménages plus âgés, plus aisés, les bailleurs et les multipropriétaires ou propriétaires fonciers, les héritiers de biens immobiliers, et de manière générale tous ceux qui ont pu investir au bon moment. De l'autre côté, les perdants sont, à grands traits, les nouveaux arrivants sur le marché, les jeunes, les locataires du parc privé, les ménages précaires ou les personnes migrantes.

Lutter contre le mal-logement suppose donc de réduire ces fractures ouvertes — entre classes, revenus et générations — et de s'attaquer enfin aux nouvelles inégalités immobilières. Un chantier sensible politiquement, qui implique de corriger les effets de richesse de la hausse des prix, et donc de reprendre un peu à ceux qui, depuis quinze ans, ont gagné beaucoup sous le seul effet du temps qui passe.

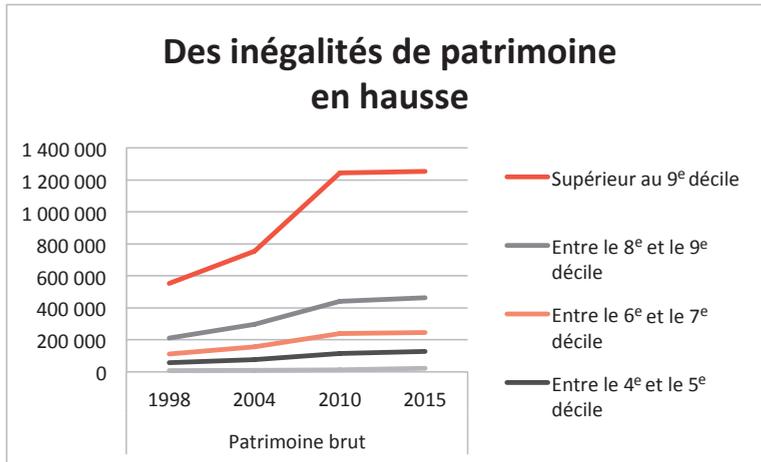
La répartition de ces richesses doit aller de pair avec **une fiscalité qui incite à la libération des terrains à bâtir**. La France ne souffre pas spécialement d'une pénurie de foncier, mais d'une pénurie de foncier constructible et affecté à la production de logement. Une situation due à la frilosité de certains élus, mais aussi à une fiscalité inadaptée qui incite à la rétention plutôt qu'à la mobilisation de cette ressource rare.

Réformer la fiscalité foncière pour modérer les prix, récupérer la rente et inciter à construire

La fiscalité du capital en France est plutôt plus importante que celle de nos voisins. Toutefois, elle s'avère déséquilibrée, imposant fortement le capital productif et exonérant assez largement l'immobilier et l'assurance-vie. Depuis 1965, les propriétaires-occupants ne sont plus imposés sur ce que les économistes appellent leur loyer « fictif » ou « implicite », c'est-à-dire le service issu de la propriété du logement qu'on habite soi-même. Les revenus locatifs, quant à eux, bénéficient de nombreuses réductions, tandis que les plus-values immobilières bénéficient d'importants abattements. De nombreux économistes s'étonnent de cette situation avantageuse, qui voit la France offrir « une fiscalité plus douce à la rente foncière qu'aux investissements dans des activités productives et innovantes », alors même que cette rente pourrait être davantage taxée sans effet négatif important sur l'économie².

² Conseil d'analyse économique, « Fiscalité des revenus du capital », *Les notes du conseil d'analyse économique n° 9, septembre 2013*.

Le prix du foncier a pourtant connu une augmentation fulgurante. Le patrimoine foncier, qui représentait 50 % du PIB en 1997, pèse 255 % du PIB en 2013³. Il est plus que temps, après plus d'une décennie de redistribution à l'envers, des plus modestes vers les plus riches, d'inverser la tendance pour que l'immobilier ne soit plus un accélérateur mais un correcteur d'inégalités.



Patrimoine brut moyen par décile (Insee)

	Patrimoine brut			
	1998	2004	2010	2015
Supérieur au 9 ^e décile	552 700	755 400	1 243 000	1 254 000
Entre le 8 ^e et le 9 ^e décile	211 300	298 100	441 500	463 800
Entre le 6 ^e et le 7 ^e décile	110 500	155 300	238 300	245 100
Entre le 4 ^e et le 5 ^e décile	56 800	76 800	116 000	128 500
Entre le 2 ^e et le 3 ^e décile	7 800	8 400	13 000	21 700

RÉVISER ENFIN LA VALEUR LOCATIVE CADASTRALE, ENJEU CENTRAL DE JUSTICE FISCALE

L'ensemble de la fiscalité sur l'immobilier pâtit depuis des décennies d'une mesure de l'assiette fiscale totalement désuète, puisque les « valeurs locatives cadastrales », sur lesquelles sont assises la taxe foncière (sur les propriétés bâties ou non-bâties) et la taxe d'habitation, n'ont pas été réévaluées depuis 1970. Elles ont simplement été revalorisées de manière forfaitaire à échéance régulière. Or, depuis cette époque, la valeur des biens au cœur des métropoles a flambé, tandis que certains quartiers cotés au moment des Trente Glorieuses se sont depuis

³ Joseph Comby, «Le logement malade du foncier», *La Revue foncière*, janvier 2015.

dégradés, comme les grands ensembles. Ce dispositif, non seulement fige les écarts de loyers intervenus entre les immeubles existants en 1970, mais surtout surtaxe les constructions plus récentes. En l'absence de visites systématiques, les améliorations apportées aux locaux depuis 1970 ne sont pas prises en compte. Il existe donc une sous-taxation des particuliers habitant notamment en centre ancien, dont le confort s'est grandement amélioré depuis 40 ans et qui profitent d'infrastructures urbaines de qualité. Ce biais explique que les habitants des quartiers populaires en banlieue paient parfois des taxes foncières et d'habitation plus élevées que les habitants des quartiers centraux. À titre d'exemple, la révision avortée des valeurs locatives de 1990 aboutissait à une revalorisation moyenne de 60 %, mais à une baisse de 30 % pour les logements sociaux.

Les valeurs locatives actuelles constituent donc l'une des plus fortes sources d'iniquité fiscale. Leur révision, techniquement complexe, abandonnée à plusieurs reprises par le passé, notamment en 1990, est pourtant possible, comme l'a montré la révision des valeurs locatives des locaux d'activité, amorcée à partir de 2010. De même, la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation a débuté en 2015 à partir d'une expérimentation dans cinq départements, dans le but d'en évaluer la faisabilité et les effets, de pouvoir corriger les imperfections et généraliser la démarche ensuite aux 46 millions de locaux concernés. Le bilan de cette expérimentation montre qu'il est possible de mesurer finement la valeur locative d'un local d'habitation en intégrant des données aussi nombreuses que la localisation, la superficie, l'aspect du bâti, l'entretien de l'immeuble, la qualité des équipements de chauffage ou sanitaires⁴. C'est désormais au Parlement d'en décider la généralisation, éminemment souhaitable mais sans cesse repoussée.

Une telle réforme serait évidemment très sensible politiquement, car elle ferait des gagnants et des perdants, ce qui, dans ce cas, crée souvent « des ingrats et des mécontents », et risque de faire hésiter les décideurs. Parmi les perdants, une attention particulière devrait être portée aux locataires ou propriétaires modestes des quartiers aisés, ayant emménagé à une époque où les prix leur étaient encore accessibles, qui verraient leur taxe d'habitation revalorisée. Pour eux, afin d'éviter un potentiel facteur de gentrification, une réforme complémentaire pourrait être adoptée dans le même temps : une taxe d'habitation progressive selon les revenus. Les habitants les plus modestes sont déjà exonérés de taxe d'habitation mais, au-delà de certains plafonds de ressources, tous les habitants paient la taxe d'habitation de la même manière. De même, il est possible pour les collectivités d'atténuer les taxes foncières pour les propriétaires modestes. En tout état de cause, pour être acceptable et juste, une telle réforme devra accorder une vigilance particulière à tous les cas de figure qui pourraient pénaliser des ménages fragiles.

⁴ DGFP, « Rapport relatif à l'expérimentation de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation menée en 2015 », 2016.

DISSUADER LA RÉTENTION POUR ENCOURAGER LA LIBÉRATION DU FONCIER CONSTRUCTIBLE

Parmi ces chantiers inachevés, un sujet demeure totalement en jachère : **la valeur locative des terrains non-bâties n'a fait l'objet d'aucune révision**, ni même tentative de révision, alors qu'il s'agit ici de la réforme la moins sensible et potentiellement la plus efficace.

L'enjeu de la fiscalité foncière n'est pas seulement de prélever des recettes publiques et de redistribuer les richesses, mais aussi de participer à la mobilisation de foncier à destination de la construction de logement à prix accessible (voir chapitre 11). Elle sert à rétablir ou renforcer l'équité entre contribuables autant qu'à inciter à des comportements socialement bénéfiques.

À cet égard, la rétention de terrains constructibles est notoirement sous-taxée. La taxe foncière sur les propriétés non-bâties (TFPNB) ne représente ainsi que 1,5 % des recettes fiscales du bloc communal⁵, moins d'un milliard d'euros par an. La TFPNB est en effet assise sur la valeur locative cadastrale des terrains, totalement obsolète, révisée pour la dernière fois en 1961 puis simplement actualisée en 1974 et 1980, avant d'être augmentée forfaitairement chaque année depuis, si bien qu'elle n'a plus de rapport avec le prix réel des terrains. Comme l'indique Dominique Hoorens, « l'application des coefficients de revalorisation a multiplié les assiettes par 5 sur ces quarante dernières années alors que, par exemple, les revenus des ménages étaient multipliés par 9 et les prix de l'immobilier par 16⁶ ».

De plus, le classement d'un terrain comme constructible, qui fait exploser son prix sur le marché, ne change rien ou si peu à cette assiette périmée. Un propriétaire précautionneux et patient a donc tout intérêt à attendre que le prix de son terrain augmente, comme c'est le cas régulièrement ces dernières années dans les zones tendues.

C'est pour cette raison qu'il est indispensable d'assoier la TFPNB sur la valeur vénale des terrains, c'est-à-dire sur leur prix de marché. Naturellement, cette réforme peut susciter l'opposition des propriétaires fonciers concernés qui verront leur imposition augmenter. Les propriétaires concernés ne devraient pas être excessivement affectés puisqu'ils peuvent tout à fait échapper à cette hausse d'impôt... en vendant leur terrain, ce qui est l'objectif de la réforme, à condition qu'elle soit annoncée suffisamment à l'avance pour que les propriétaires puissent l'anticiper.

⁵ Rapport d'information de MM. François Pillet, René Vandierendonck, Yvon Collin et Philippe Dallier, *Les outils fonciers des collectivités locales : comment renforcer des dispositifs encore trop méconnus ?*, Sénat, octobre 2013.

⁶ Dominique Hoorens, « Réflexions sur la réforme des valeurs locatives », *Revue Française de finances publiques* n° 115, septembre 2011.

La meilleure manière d'affronter ce risque de mécontentement est de mettre en place une réforme générale simple, lisible et bien expliquée, contrairement aux hausses d'imposition appliquées partiellement et sans pédagogie, comme cela s'est passé avec la possibilité offerte aux communes de revaloriser la valeur locative de terrains à bâtir (article 54 de la loi SRU, très rarement utilisé par les communes) ou, plus récemment, avec l'augmentation automatique de l'assiette de 5 puis 10 €/m² à partir de 2016, avant, face aux protestations, de faire machine arrière à 3 € en reportant la mise en œuvre du projet. Comme l'écrit justement le député Daniel Goldberg dans son rapport sur le sujet, « ces errements législatifs ont montré qu'il était devenu de plus en plus difficile de modifier un système devenu lui-même obsolète. Ils sont l'exemple d'un manque de lisibilité pour les citoyens de la volonté de l'État et du manque d'inscription dans la durée de celle-ci, alors que, par nature, les questions touchant à la propriété et à la terre en France sont souvent vécues comme intouchables et immuables⁷. »

La taxation des terrains constructibles ne risque pas de faire monter les prix des logements



Une hausse de la fiscalité sur les terrains à bâtir risque-t-elle de se répercuter à la hausse sur les prix des futurs logements ? A priori non. Comme l'expliquent les économistes du foncier, les prix de l'immobilier n'augmentent pas à cause de la hausse du coût du foncier. C'est plutôt l'inverse qui se produit souvent : c'est parce que les acheteurs sont prêts à acheter un logement très cher que le prix du foncier s'accroît, en vertu d'un mécanisme de fixation des prix appelé « le compte-à-rebours ». Cette expression signifie que le prix d'un logement neuf proposé par un promoteur, par exemple, dépend du niveau auquel il peut trouver un acheteur, auquel il retransche sa marge et ses coûts, le reste constituant alors le prix auquel il peut acheter le terrain. C'est pourquoi le prix du foncier s'adapte au prix de l'immobilier, si bien qu'une hausse des taxes sur le foncier s'impute sur celui-ci plutôt que sur le prix du logement.

Comme l'explique l'économiste Jacques Friggit, ce phénomène est illustré par une tentative en 1999 de baisse des taxes de 15 % sur l'achat de terrains à bâtir pour y construire des immeubles : « Il semble bien qu'un an plus tard le prix de ces terrains avait augmenté d'autant, et qu'ainsi la diminution des coûts supportés par les constructeurs a accru d'autant le prix qu'ils étaient prêts à payer, et qu'ils ont payé, pour les terrains. L'abandon de recettes fiscales consenti par la collectivité semble donc s'être intégralement dissipé en inflation foncière⁸. »

⁷ Daniel Goldberg, *Rapport d'information sur la mobilisation du foncier privé en faveur du logement*, n° 3503, 16 février 2016, Assemblée nationale.

⁸ Jacques Friggit, CGEDD, « L'envolée du prix des logements ne s'explique ni par l'évolution du prix ni par celle du nombre des terrains à bâtir », *La Lettre de l'ORF en Île-de-France* n° 20, septembre 2015.

De nombreux spécialistes ont également depuis longtemps pointé l'incohérence qui consiste à encourager fiscalement la rétention foncière. Non seulement, comme on l'a vu, la détention est taxée en vertu d'une assiette sous-évaluée mais, au moment de la vente, la plus-value est de moins en moins taxée dans le temps : les abattements sont proportionnels à la durée de détention d'un terrain constructible. Au final, **un propriétaire foncier a objectivement intérêt à garder son terrain pour attendre que son prix monte et que la taxe sur les plus-values baisse** : tout le contraire de ce qui serait socialement utile !

Le candidat François Hollande en 2012 avait promis d'inverser cette taxation pour la rendre croissante dans le temps. Deux réformes ont été tentées au cours du quinquennat pour supprimer les durées d'abattement, qui ont toutes les deux été annulées par le Conseil constitutionnel, l'une (loi de finances pour 2013) en raison d'un taux confiscatoire, l'autre l'année suivante parce que le législateur avait oublié de tenir compte de l'inflation dans le calcul de la plus-value réalisée, ce qui est évidemment une erreur. Au lieu de la corriger, le gouvernement a préféré susciter des « chocs fiscaux » ponctuels à courte vue, consistant à accorder des abattements exceptionnels pour quelques mois sur les plus-values en cas de cession immédiate de terrains à bâtir ou de logements anciens, qui ont tendance à créer effets d'aubaine, instabilité et, au final, attentisme.

Résultat : la fiscalité est encore moins lisible qu'auparavant et incite toujours à la rétention. La loi de finances pour 2014 exonère ainsi totalement les plus-values immobilières après 22 ans de détention au titre de l'impôt sur le revenu et après 30 ans pour les prélèvements sociaux, ces derniers voyant même leur taux d'abattement augmenter de plus en plus vite à partir de la 23^e année.

La nouvelle fiscalité promue ici sur les terrains constructibles aurait pour but d'accélérer leur libération, mais aussi de mieux répartir les plus-values d'urbanisme ou d'urbanisation. Celles-ci ne viennent pas récompenser un quelconque mérite ou travail du propriétaire, mais sont dues à la seule décision de la collectivité de rendre le terrain constructible et de le relier aux réseaux et infrastructures⁹.

Autant il est délicat pour la puissance publique de taxer la plus-value issue de la vente d'une résidence principale, puisque cette recette est la plupart du temps directement réutilisée pour en acheter une nouvelle, autant cette difficulté ne se pose pas dans le cas des résidences secondaires, ou dans le cas présent des terrains.

⁹ À noter que deux taxes existantes visent cet objectif. La taxe forfaitaire sur les terrains devenus constructibles (TFTC), créée en 2006, permet à une commune ou EPCI d'imposer à hauteur de 10 % la plus-value réalisée en cas de première vente d'un terrain devenu constructible. La taxe sur la cession à titre onéreux de terrains rendus constructibles, instaurée en 2010, vise un objectif similaire. Mais ces deux taxes sont peu appliquées, et n'ont rapporté respectivement que 44 et 14 millions d'euros en 2013.

La modération des plus-values foncières constitue également un enjeu fondamental pour éviter la spéculation sur les terres agricoles, dont la valeur s'est fortement appréciée au cours des dernières années. Les prix du foncier agricole, même non-constructible, sont en effet tirés vers le haut par ceux de l'immobilier, ce qui pénalise les agriculteurs débutants à la recherche de terres accessibles. La raison est simple : une terre non-constructible peut voir sa valeur monter en flèche non pas en raison de sa valeur agricole mais de sa plus-value potentielle en cas de constructibilité¹⁰. Limiter cette plus-value, c'est redonner à ces terres le prix de leur valeur d'usage.

Le temps est désormais venu de passer à l'action. La plupart des diagnostics et préconisations de ce chapitre sont connus et partagés par de nombreux experts et responsables politiques, depuis le rapport bipartisan des sénateurs Thierry Repentin et Dominique Braye en 2005¹¹ jusqu'aux rapports convergents de 2016 du député socialiste Daniel Goldberg¹² et du président de l'Observatoire régional du foncier d'Île-de-France Dominique Figeat¹³. Le passage à l'action n'attend plus qu'une volonté politique claire et constante pour poser les bases d'une fiscalité foncière équitable et efficace.

PARTAGER LA RENTE : MIEUX IMPOSER HÉRITAGES, DONATIONS ET PLUS-VALUES

Les inégalités de patrimoine et de niveau de vie, les inégalités face au logement et aux destins résidentiels sont impactées depuis deux décennies par l'explosion des prix de l'immobilier et ses répercussions dans les montants des donations et successions. Ces flux successoraux, d'une valeur de 200 milliards d'euros par an, représentent en effet chaque année 18 % du revenu national disponible en France, contre 10 % en 1990 et 5 % en 1960, rapprochant ainsi notre époque de la France du 19^e siècle, celle des rentiers et des misérables¹⁴. À tel point que les inégalités de patrimoine, de plus en plus, reflètent moins les réussites et les échecs d'une vie que la bonne ou mauvaise fortune de ses parents. En 2010, les deux tiers des patrimoines étaient composés de patrimoines hérités¹⁵.

¹⁰ « Le foncier et l'agriculture, développements récents », *Insee, Economie et Statistique* n° 444-445, février 2012.

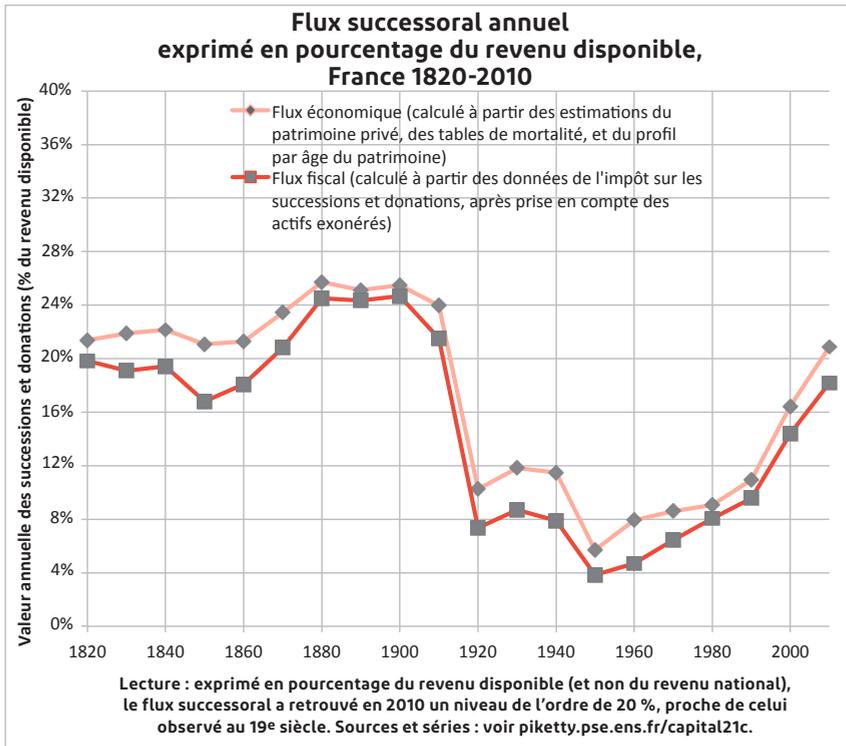
¹¹ Dominique Braye et Thierry Repentin, « Les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement », *Sénat, Rapport d'information* n° 442, 2005.

¹² Daniel Goldberg, *Rapport d'information sur la mobilisation du foncier privé en faveur du logement*, n° 3503, 16 février 2016, *Assemblée nationale*.

¹³ Dominique Figeat, *Mobilisation du foncier privé en faveur du logement*, 1^{er} mars 2016.

¹⁴ Thomas Piketty, *données annexes au Capital au 21^e siècle*, *Le Seuil, Paris*, 2013.

¹⁵ Thomas Piketty, *données annexes au Capital au 21^e siècle*, *Le Seuil, Paris*, 2013.



Les conséquences d'un héritage ou d'une donation sont aujourd'hui déterminantes dans la capacité d'accéder à la propriété et donc de reproduire soi-même la constitution d'un patrimoine immobilier. D'après une étude de l'INSEE, pour une personne de moins de 30 ans, la probabilité d'acheter son logement est multipliée par deux en cas de donation¹⁶.

Il serait souhaitable de **fiscaliser davantage les donations et successions**, moteurs importants de la reproduction des inégalités face au logement et de la hausse des prix. Ces transmissions sont très peu fiscalisées en ligne directe, puisque l'on peut donner 100 000 euros à chaque enfant tous les 15 ans et que les successions de moins de 100 000 euros sont entièrement libres d'impôt. L'actuelle majorité a rétabli une certaine dose de justice fiscale après les exonérations accrues du précédent quinquennat, mais dans le même temps a autorisé, par exemple, les investisseurs locatifs à louer à leurs enfants des logements privés achetés dans le cadre du dispositif d'investissement locatif « Pinel » avec de très généreux crédits d'impôt.

¹⁶ Luc Arrondel, Bertrand Garbinti et André Masson, « Inégalités de patrimoine entre générations : les donations aident-elles les jeunes à s'installer ? », *Économie et statistique* n° 472-473, Insee, 2014.

Ces transmissions de patrimoine contribuent pourtant grandement à reproduire les inégalités entre les familles aisées et les autres. Les propositions visant à les défiscaliser encore davantage ne profiteraient en réalité qu'aux descendants des ménages les plus riches. De plus, l'allongement de l'espérance de vie, surtout pour les catégories aisées, retarde l'âge moyen de l'héritage, situé désormais au-delà de 50 ans (10 ans de plus qu'en 1960) et contribue donc à creuser les inégalités entre générations. Celles qui héritent aujourd'hui sont plutôt proches de la retraite, la plupart du temps déjà propriétaires de leur logement et, s'agissant d'enfants de ménages aisés pour le cas des patrimoines importants, eux-mêmes déjà plutôt privilégiés.

Donations et successions jouent un rôle inflationniste avéré sur les prix de l'immobilier, dans un marché marqué par une pénurie dans les grandes agglomérations. En effet, pour de nombreux ménages, il n'est possible d'acheter aux prix élevés du marché que grâce à des aides familiales ou à des héritages. Limiter ces derniers, c'est donc contribuer à la modération des prix.

Outre ces transmissions familiales, la hausse des prix de l'immobilier a accru une autre rente foncière et un autre enrichissement sans cause, les plus-values immobilières, réalisées lors de la revente d'un bien dont le prix s'est accru. Ces plus-values sont très peu taxées, puisque la fiscalité immobilière sur les plus-values de cession n'a représenté qu'un milliard pour l'impôt sur le revenu en 2014 et 1,5 milliard au titre des prélèvements sociaux ; des montants faibles au regard des sommes en jeu.

Elles ne sont en effet pas imposées du tout lorsqu'il s'agit d'une résidence principale, avec des contrôles très aléatoires pour déterminer, en cas de cession, s'il s'agit de la résidence principale ou secondaire du vendeur... Quant aux résidences secondaires et aux logements locatifs, l'imposition y est parfois presque indolore. C'est ce que montre l'exemple d'un contribuable parisien, qui a hérité en 1998 d'un studio de 20 m² à Paris, d'une valeur à l'époque de 15 000 €. Après avoir reçu 3 800 € de loyers par an pendant 14 ans, pour une taxe foncière annuelle de 240 €, il a revendu le logement en 2011 pour 98 000 €. Sur cette plus-value de 83 000 €, il a dû payer une imposition très légère de seulement 3 200 €. Cet exemple réel permet de relativiser la lourdeur de la fiscalité immobilière dans les zones où les prix ont permis de confortables plus-values, et confirme l'analyse du Conseil des prélèvements obligatoires selon lequel « les plus-values immobilières sont faiblement taxées en France¹⁷ ».

Inventer une contribution de solidarité urbaine

Outre ces réformes structurelles de la fiscalité foncière, il serait nécessaire, au moins provisoirement, d'inventer une contribution de solidarité urbaine, complémentaire de l'article 55 de la loi de solidarité et de renouvellement urbain (SRU), destinée à

¹⁷ Conseil des prélèvements obligatoires, « La fiscalité locale », mai 2010.

faire reculer la ségrégation spatiale et dont le produit serait affecté au financement d'actions dans les quartiers populaires et à la construction sociale dans les quartiers fermés aux ménages modestes. Elle représenterait un outil de redistribution financière, de réparation urbaine et de modération des prix. Le principe de cette fiscalité consiste à utiliser la ségrégation par les prix pour mieux la combattre, en quelque sorte à taxer les mécanismes de ségrégation et à faire payer les ségrégateurs plutôt que les ségrégués.

UNE « TAXE TOBIN DU LOGEMENT » SUR LES MUTATIONS DE LUXE

Redistribuer la rente immobilière peut prendre plusieurs formes. La première, défendue par la Fondation Abbé Pierre depuis son Contrat social de 2012, consisterait en une « **Contribution de solidarité urbaine** » visant à **réduire les inégalités territoriales en surtaxant les transactions des biens immobiliers les plus chers**, de manière à ponctionner la hausse des prix les plus élevés au m² des quartiers chers.

Cette recette servirait à financer la rénovation des logements et la production de logements abordables dans les quartiers qui en manquent, au sein d'un même territoire. Pour des transactions d'un montant élevé, cette surtaxe sur les droits de mutation, payée par le vendeur, serait relativement indolore. Si elle venait à dissuader certains acheteurs, elle n'aurait pour d'autre conséquence que de participer à la baisse des prix. De plus, s'appliquant à un petit nombre de transactions d'une valeur élevée, elle n'a pas d'effet dissuasif significatif sur la mobilité résidentielle.

UNE « TAXE APPARU » ÉTENDUE AUX COMPLÉMENTS DE LOYER

Cette contribution pourrait être complétée par une extension de la « taxe Apparu » de 2011, relative aujourd'hui aux micrologements (moins de 14 m²) aux loyers indécents (plus de 41 €/m²). Cette disposition pourrait par exemple être généralisée à tous les loyers supérieurs au « loyer médian majoré » (20 % au-dessus du loyer médian), introduit dans la loi ALUR dans le cadre de l'encadrement des loyers, appelés « compléments de loyer ».

La « taxe Apparu » est aujourd'hui très limitée, pour des cas extrêmes, en pratique quelques chambres de bonnes à Paris, et manifestement assez peu appliquée, mais son extension et son application réelle permettraient de surtaxer de manière dissuasive les loyers indécents et de compléter l'encadrement des loyers, qui n'interdit pas les « compléments de loyer », au-dessus du plafond (mais permet leur contestation par les locataires s'ils ne sont pas justifiés). Ce malus fiscal serait donc appliqué sans attendre une action du locataire. Il représente un moyen bien plus juste et efficace de lutter contre les loyers très élevés que la dégressivité des APL introduite par le gouvernement en juillet 2016, qui risque de pénaliser des locataires modestes plutôt que d'inciter les bailleurs à baisser leurs loyers. Cette taxe sur les loyers élevés viendrait en quelque sorte compenser la suppression, depuis 2006, de la Contribution sur les revenus locatifs, qui était fixée à 2,5 % des revenus locatifs nets.

Conclusion

Ces réformes fiscales ont pour objectif de mobiliser le foncier constructible ou bâti et d'éviter l'accumulation des richesses issues de la hausse des prix de l'immobilier. Mais les recettes nouvelles ainsi collectées doivent aussi servir à financer une politique du logement plus ambitieuse pour les couches populaires, de manière à corriger les effets pervers du marché : financer les aides à la pierre, qui permettent aux bailleurs sociaux de construire des logements réellement sociaux dans les zones tendues, là où ils sont les plus chers (voir chapitre 3), inciter fiscalement les bailleurs dans le cadre de la mobilisation du parc privé à vocation sociale (voir chapitre 4) et mieux solvabiliser les locataires grâce à des aides à la personne revalorisées (voir chapitre 10).

Le secteur du logement manque cruellement de financements pour ces missions. D'après les derniers chiffres des Comptes du logement, notre pays en 2014 serait repassé sous la barre des 2 % de PIB de dépenses publiques (40,9 milliards) pour le logement, avec une baisse de 3 milliards depuis 2010, surprenante à un moment où les besoins sont si vastes et la nécessité de relancer l'activité économique si cruciale. Une révolution fiscale de l'immobilier est donc centrale pour relancer une politique de construction capable de résorber la pénurie de logements d'une part, et d'autre part pour se donner les moyens d'en finir enfin avec le scandale du mal-logement.

Ces réformes fiscales d'ampleur méritent, pour assurer leur stabilité et leur acceptation, une vaste concertation, une phase d'expérimentation dans quelques territoires, puis le vote solennel d'une loi dédiée, afin de lever les incompréhensions et les récriminations des ménages qui seraient amenés à contribuer davantage. Pour ceux-ci, en particulier pour les modestes, il est indispensable que les effets des réformes soient lissés dans le temps.

Enfin, pour renforcer la légitimité de la réforme, il serait sans doute pertinent d'en renforcer les fondements : politiquement et juridiquement, il serait judicieux de faire entrer pleinement le droit au logement dans la Constitution. Le droit au logement a en effet été reconnu par la jurisprudence comme un « objectif à valeur constitutionnelle », mais se trouve dans les faits doté d'une force moindre que celle du droit de propriété, alors même qu'une politique du logement ambitieuse nécessite d'assurer un équilibre constant entre ces deux droits fondamentaux qui entrent fréquemment en tension.

CHAPITRE 15. Financer la sortie de crise du logement : un projet pour l'Europe

« Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes. »



Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, article 34

L'Europe est en crise. La montée des nationalismes, la sortie du Royaume-Uni, l'incapacité à protéger les économies de la tornade financière de 2008, à gérer la crise grecque, puis celle des réfugiés laissent l'image catastrophique d'une Europe rongée par les égoïsmes nationaux, sans projet social pour les citoyens vulnérables. Pourtant, assurer des « conditions d'existence dignes à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes »¹ fait partie intégrante du projet européen. Le Traité sur l'Union européenne prévoit que l'UE « combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales » (art. 3).

Pour faire appliquer les droits sociaux fondamentaux, l'Union ne dispose pas de compétence directe, mais elle « soutient et complète l'action des États »² : un logement adapté étant une condition essentielle à une existence digne, la garantie du droit au logement entre ainsi dans ses missions. Le logement fait partie des prérogatives nationales, en fonction du principe de subsidiarité, mais le droit au logement fait partie des missions partagées et la lutte contre le mal-logement croise plusieurs objectifs européens : le bâtiment est un secteur éminemment créateur d'emplois ; l'intervention publique sur les marchés de l'habitat peut aider à limiter les effets de bulle spéculative qui dérèglent les systèmes financiers et économiques à échéance régulière ; les réhabilitations permettent de réduire la consommation d'énergie, donc de contribuer à la lutte contre les dérèglements climatiques et à l'indépendance énergétique de l'Europe ; les règles européennes, quant à elles, ont un impact sur ce secteur, qu'il s'agisse des règles de concurrence, de la libre circulation des personnes, de la protection des consommateurs, ou de la lutte contre les discriminations.

Le soutien européen à la lutte contre le mal-logement existe donc, mais il est morcelé en une multitude de règlements, déclarations, résolutions, rapports et programmes

¹ Art. 34.3 de la Charte européenne des droits fondamentaux.

² Art. 153 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE).

financiers ou politiques, sans cap clairement affirmé ni cohérence d'ensemble. Or, le logement peut devenir un levier déterminant de la politique économique, sociale et environnementale de l'Union européenne. Dans un contexte où les pratiques nationales sont enfermées dans leurs habitudes et où des dispositifs s'empilent les uns sur les autres, l'impulsion européenne peut renouveler les idées, régénérer les pratiques, et surtout leur offrir des pistes de financements supplémentaires.

Une crise du logement multiforme qui n'épargne aucun pays européen

Le défi est d'autant plus grand que la crise du logement est au cœur de la crise sociale. Sur 200 millions de ménages européens, 35 millions vivent en surpeuplement, 22 millions en taux d'effort excessif (supérieur à 40 % de leurs revenus), 22 millions peinent à conserver une température adéquate chez eux et 11 millions sont en privation matérielle sévère en matière de logement³.

Depuis quinze ans, le logement a été un accélérateur des inégalités. Le coût de l'habitat a fortement augmenté pour les ménages les plus modestes, pendant qu'il stagnait pour les plus hauts revenus. Ceux qui possèdent ont vu leur patrimoine s'étendre et sa valeur augmenter, pendant que les ménages modestes voyaient leur pouvoir d'achat diminuer. Selon Eurostat, **un tiers des ménages du premier quintile des revenus consacre plus de 40 % à son logement en Europe** (+ 5 points depuis 2008). Tous les pays européens sont touchés, que ce soit par la pénurie de logements, les prix élevés, la vacance des logements ou leur mauvaise qualité. La pénurie touche sévèrement certaines métropoles, dont le marché tendu dérape en bulle spéculative, comme Londres, tandis que d'autres territoires, ruraux ou anciennement industriels, connaissent un marché déprimé, marqué par un stock en mauvais état.

La crise de 2008, partie des crédits hypothécaires subprimes aux États-Unis, s'est répercutée sur l'Europe et le logement, faisant chuter la production neuve, détruisant des centaines de milliers d'emplois et fragilisant de nombreux ménages. La Grèce a par exemple dû suspendre les saisies immobilières pour trois ans devant les risques qui pesaient sur 800 000 prêts en cours. L'Espagne est paralysée par les saisies immobilières qui affectent dramatiquement les familles, mais aussi l'économie en fragilisant les actifs des banques.

³ « Regard sur le mal-logement en Europe », *Fondation Abbé Pierre et Feantsa, 2015. La privation sévère de logement est définie comme la vie dans un local considéré comme surpeuplé et qui présente au moins l'un des désordres suivants : fuite de toiture, absence de salle d'eau, absence de toilettes indépendantes, local trop sombre.*

LES CHIFFRES CLÉS DU MAL-LOGEMENT EN EUROPE

203 171 221

100 % MÉNAGES DANS L'UNION EUROPÉENNE

22 348 834

MÉNAGES EN TAUX D'EFFORT EXCESSIF
PLUS DE 40 % DES REVENUS CONSACRÉS AUX DÉPENSES LOGEMENT

11 %

35 148 621

17,3 % MÉNAGES DANS
UN LOGEMENT SURPEUPLÉ

10 564 903

MÉNAGES EN PRIVATION MATÉRIELLE
SÉVÈRE EN MATIÈRE DE LOGEMENT

5,2 %

**NOMBRE INCONNU
SANS-ABRI**

24 177 375

MÉNAGES EN GRANDE DIFFICULTÉ
D'ACCÈS AUX TRANSPORTS PUBLICS

11,9 %

6 501 479

MÉNAGES EN ARRIÈRE
DE LOYER OU DE REMBOURSEMENT
DE CRÉDIT IMMOBILIER

3,2 %

21 942 491

MÉNAGES EN DIFFICULTÉ DE
MAINTENIR UNE TEMPÉRATURE
ADÉQUATE DU LOGEMENT

10,8 %

11 174 417

MÉNAGES ESTIMENT RISQUER
D'AVOIR À CHANGER DE LOGEMENT
DANS LES 6 PROCHAINS MOIS
À CAUSE DE SON PRIX

5,5 %

FOURCEMENT DE
LA POPULATION
EUROPÉENNE

UN MÉNAGE
EST COMPOSÉ DE
L'ENSEMBLE DES
MÉMBRES D'UN
MÊME LOGEMENT
HABITABLE. LA POPULATION
EUROPÉENNE EST
DE 500 MILLIONS
DE PERSONNES
POUR 2012 MILLIONS
DE MÉNAGES. S'IL
EN MOYENNE 2,5
PERSONNES PAR
MÉNAGE, MÊME IL
SERAIT HASARDEUX
D'EXTRAPOLER
LES CHIFFRES
DE LOGEMENT
EN NOMBRE DE
PERSONNE. À
PARTIR DE CETTE
MOYENNE, LES
CHIFFRES SONT
PAS ADDITIONNABLES
CAR UN MÊME
MÉNAGE PEUT
ÊTRE CONCERNÉ
PAR PLUSIEURS
DIFFICULTÉS DE
LOGEMENT.

SOURCE : EUROSTAT

CHIFFRES PRÉLIMINAIRES
PRÉSENTÉS, À TITRE
D'EXEMPLE, POUR L'AN
2012. LES CHIFFRES
OFFICIELS SONT À
DISPOSITION SUR
WWW.EUROSTAT.EU

Il y a donc intérêt à agir sur le secteur de l'habitat à l'échelle européenne. Pour ne plus être assimilée à l'austérité budgétaire, l'UE doit tenir son rôle en s'impliquant dans des dépenses utiles collectivement. Dans un marché commun, doté d'une monnaie commune et composé d'États endettés, il est capital d'utiliser le levier budgétaire européen et de coordonner les efforts d'investissement nationaux vers des objectifs communs. **Le logement peut renforcer une politique de relance à l'échelle européenne.** Sans induire de dépenses publiques excessives, celle-ci offrirait des solutions d'habitat à ceux qui en ont besoin, montrant que l'Union européenne est aussi un lieu de protection de ses citoyens, tout en créant des emplois (un programme d'un million de logements induit par exemple près de deux millions d'emplois). Avec des clauses sociales et environnementales bien calibrées, elle contribuerait à **réduire la facture et la dépendance énergétique** des citoyens et des États et stimulerait l'innovation technologique liée aux métiers du bâtiment. Enfin, en stabilisant la production et les marchés du logement, l'Union européenne contribuerait à **améliorer le niveau de confiance** nécessaire au bon fonctionnement de l'économie.

L'Union européenne soutient déjà la réhabilitation thermique des logements. Cet effort peut être accentué et étendu à d'autres investissements : collecte de l'épargne privée à l'échelle européenne, sur le modèle du Livret A en France, acquisitions foncières pour un usage social des sols, conventionnement dans le parc locatif privé, aides aux travaux des copropriétaires modestes par des emprunts bonifiés, portage patrimonial par les organismes de logement social, diversification de l'habitat avec l'appui du secteur associatif...

Renforcer les fonds d'investissement européens

L'Union européenne dispose de nombreux outils d'investissement qui peuvent être utilisés en faveur du logement. La Banque Européenne d'Investissement (BEI) prête aux collectivités et aux organismes Hlm (*via* la CDC) pour la réhabilitation énergétique des bâtiments ou aux agences de tiers-financement, et apporte du capital à des sociétés pour des projets d'habitat social ou intermédiaire. Le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS, dit « fonds Junker ») mettent l'accent sur la rénovation thermique des bâtiments, dont des logements sociaux. La Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB) accorde des prêts à taux réduits pour produire du logement social pour les personnes vulnérables...

Le développement de ces fonds ouvre des perspectives prometteuses, **à condition de s'en emparer.** Alors que les sommes engagées par la BEI, par exemple, en matière de logement social sont croissantes, la France ne représente que 12 % de ces engagements, alors que ce taux s'élève à 34 % pour le Royaume-Uni. Le FEIS a prêté 431 millions d'euros au Royaume-Uni pour équiper 7 millions de logements de « compteurs intelligents » destinés à mieux équilibrer la distribution d'électricité, 200 millions aux Pays-Bas pour la rénovation thermique du logement social, ou encore 120 millions en Allemagne pour la construction ou la réhabilitation de centres d'hébergement pour réfugiés. Il a aussi investi 700 millions en Autriche et 125 millions en Pologne dans l'équivalent de la Caisse des Dépôts et prêté 150 millions pour le renouvellement urbain à Hambourg et 180 millions à la ville suédoise de Örebro, ou encore 15 millions au Portugal pour un programme de résorption de l'insalubrité. La France en bénéficie également : 500 millions à la SNI en faveur du logement intermédiaire fin 2015, un milliard destiné aux prêts de « haut de bilan » pour les organismes Hlm, tandis que les agences régionales de tiers financement ont reçu 400 millions pour la rénovation thermique, et Adoma 50 millions pour racheter un groupe d'hôtels destinés à l'urgence et l'asile.

Ces fonds contribuent de plus en plus à l'immense chantier que représente la transition énergétique, dont la rénovation thermique des logements est un des piliers. Priorité relativement récente, cet objectif se prête parfaitement l'impulsion européenne : il ne fait pas encore l'objet de politiques publiques nationales profondément ancrées dans un modèle social. Au centre des politiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre, il entre pleinement dans les compétences communautaires, dans le cadre des ambitions du paquet « climat-énergie » et de la délégation à l'Union européenne de la diplomatie climatique internationale. Sur un continent fortement dépendant des importations pour se fournir en énergie, ce chantier devrait être une priorité stratégique. Selon Eurostat, entre 50 et 125 millions de personnes sont en précarité énergétique en Europe, en raison de la mauvaise qualité de leur logement. Parmi elles, au moins 5 millions de ménages vivent dans une privation matérielle sévère et leur logement ne sera amélioré ni par le marché ni par les collectivités publiques locales et nationales, aux capacités d'investissement réduites par la rigueur budgétaire et la prudence des marchés. Un

complément moyen de 10 000 euros par logement représenterait le levier nécessaire et suffisant pour permettre de lancer des réhabilitations, comme cela a été prouvé par diverses politiques nationales.

On le voit, des sommes importantes sont en jeu. Elles ont été acquises progressivement. Au départ, les investissements dans le logement n'étaient pas éligibles au FEIS, mais un **travail de sensibilisation mené par les acteurs de la société civile a contribué à élargir le champ d'affectation des fonds. Il est nécessaire d'accroître encore l'effort d'investissement européen, en particulier vers le logement.** Par exemple, sur 315 milliards d'euros destinés à l'investissement en Europe, l'affectation de 50 milliards d'euros (17 % du plan d'investissement) à la rénovation thermique des logements, comme le proposent la Fondation Abbé Pierre et ses partenaires, permettrait d'améliorer 5 millions de logements parmi les plus exposés à la précarité énergétique.

Les 315 milliards d'investissement annoncés du Fonds Juncker ne représentent que 0,7 % du PIB européen pendant trois ans (bien loin par exemple des 800 milliards du plan de relance de Barack Obama en 2008). De plus, ils ne représentent en réalité que 63 milliards d'euros d'argent public (dont seulement 21 sont prélevés sur le budget communautaire et 39 issus des émissions d'obligations par la BEI), le reste étant censé provenir, par un très optimiste effet de levier, de fonds privés. Jean-Claude Juncker a lui-même reconnu l'insuffisance de cette enveloppe budgétaire, et promis, en septembre 2016, de prolonger jusqu'en 2020 ce plan prévu initialement pour trois ans, et d'atteindre 630 milliards d'investissements. Il s'agit là d'un engagement essentiel à confirmer, au-delà des effets d'annonce, pour montrer aux citoyens européens que l'Europe peut investir dans ce qui compte réellement à leurs yeux et ce qui les protège au quotidien : leur logement.

Le contexte politique s'y prête, notamment sous l'impulsion du directeur de la Banque centrale européenne, Mario Draghi, lassé de voir ses efforts affaiblis par la frilosité des banques, qui n'investissent pas suffisamment dans l'économie réelle. La BCE souhaite donc développer des outils permettant **d'intervenir plus sûrement dans l'économie productive, que ces moyens s'évaporent moins vers les marchés financiers, et autant que faire se peut drainer une partie de l'épargne privée.** Le logement social doit constituer un secteur privilégié de ce redéploiement, sachant que les regroupements professionnels, l'ONU⁴, la recherche académique, la BCE elle-même⁵ plaident en ce sens.

⁴ UNECE, « Le logement social dans la région de la UNECE : modèles, tendances et défis », septembre 2015.

⁵ BCE, « Financing Social and Affordable Housing in Europe: the CEB's Approach », mai 2015.

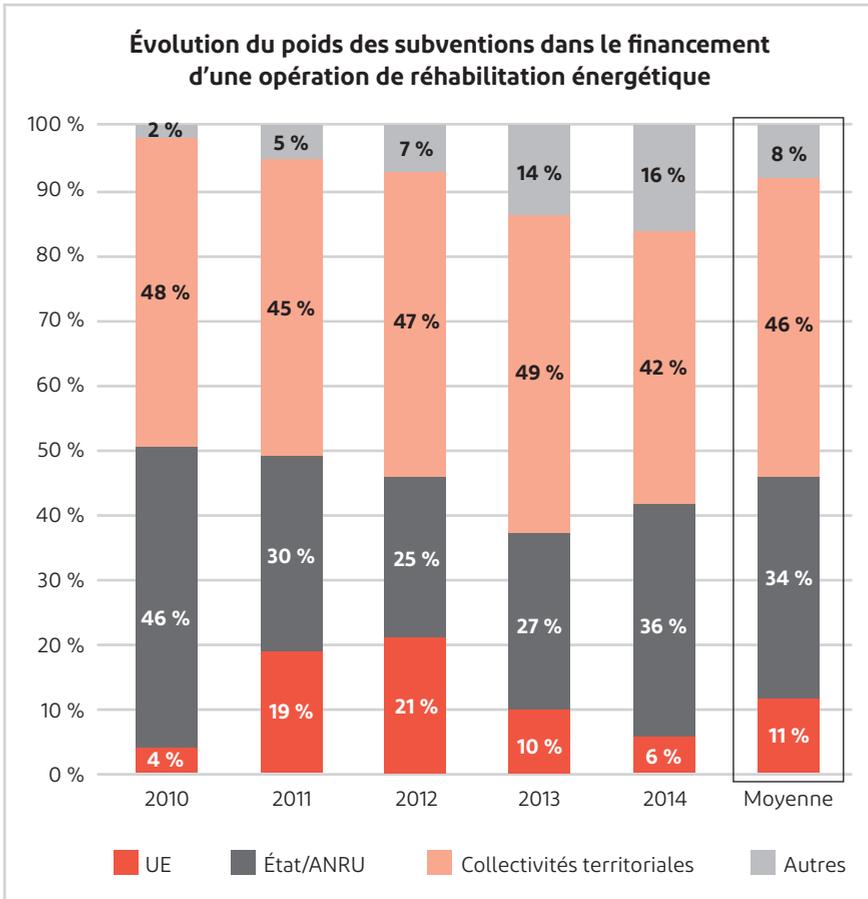
Améliorer l'appropriation locale des fonds européens grâce à des *clusters* régionaux

Débloquer ces fonds doit devenir une priorité pour l'Europe, mais ne pourra aboutir qu'à la condition que les acteurs locaux s'en emparent : **leurs investissements ont besoin d'être connectés aux subventions européennes pour en multiplier l'efficacité**. L'enjeu est aussi d'éviter que les fonds européens utilisables dans le champ de la solidarité ne s'égarer vers d'autres actions ou soient simplement non-consommés et renvoyés à Bruxelles. La sous-consommation atteindrait ainsi pour la France 30 % à 40 % pour les Fonds structurels européens, soit 1,5 milliard d'euros par an, ou 9 milliards d'euros sur les 27 milliards prévus pour la France pour la période 2014-2020, ce qui place notre pays parmi les moins performants de l'UE. Il est vrai que la technicité administrative nécessaire à la mobilisation des fonds est redoutable. « *La lourdeur des délais d'instruction, de programmation, d'engagement des crédits, de contrôle du service fait et de paiement est un facteur de découragement pour les porteurs de projet et a pour effet de réserver des fonds structurels à des opérateurs bénéficiant d'une trésorerie suffisante pour leur permettre d'attendre leur versement*⁶ », regrette ainsi la Cour des Comptes.

L'utilisation en baisse des fonds FEDER pour la rénovation des logements sociaux en est un exemple parlant. Comme le montre le graphique ci-dessous, la mobilisation de ces fonds européens en 2011 et 2012 a permis des résultats spectaculaires, puisqu'ils ont représenté respectivement 19 % et 21 % des subventions à la réhabilitation thermique des Hlm français, correspondant à l'utilisation d'une enveloppe exceptionnelle de 320 millions en deux ans. Ce taux a ensuite dramatiquement chuté à 10 % en 2013 et 6 % en 2014. La faute à un budget européen dédié bien moindre (475 millions sur 7 ans, de 2014 à 2020, soit trois fois moins chaque année), mais surtout aux difficultés rencontrées par les acteurs locaux pour s'en servir au moment du transfert de la gestion de ces fonds de l'État aux régions⁷.

⁶ Cour des Comptes, « La gestion par la France des fonds structurels européens : améliorer, simplifier, évaluer », février 2015.

⁷ Caisse des dépôts, « La réhabilitation énergétique des logements sociaux de 2010 à 2014. Zoom sur les opérations bénéficiant de l'Éco-prêt », juin 2016.



Source : données SoftReport, calculs Caisse des Dépôts.

C'est pourquoi la Fondation Abbé Pierre, des associations et des bailleurs sociaux travaillent à la création d'un outil mutuel de portage des projets subventionnés par les institutions européennes, pour optimiser l'usage social des fonds européens, que ce soient des fonds structurels des appels d'offres ou les fonds d'investissements publics ou publics-privés. Ces « *clusters*⁸ » gagnent à être envisagés à une échelle régionale, car les conseils régionaux sont les autorités de gestion des aides européennes et donc le niveau institutionnel de référence en la matière. Ils peuvent faciliter le financement des aires d'accueil de Gens du voyage, l'intervention dans les copropriétés dégradées, la production d'habitat très social, les rénovations énergétiques, l'humanisation de l'accueil en urgence, les aménagements nécessaires au

⁸ Les clusters sont des réseaux d'entreprises d'une même filière ou domaine d'activité constitués pour conquérir des marchés.

maintien à domicile des personnes âgées ou handicapées, l'autonomie des personnes souffrant de troubles psychiques...

Ils seraient les interlocuteurs des collectivités locales auxquelles s'adressent un nombre croissant d'appels à projets européens. Le dernier en date portait sur l'innovation urbaine (aussi bien les villes intelligentes, la vidéosurveillance, le nettoyage des fleuves, que la solidarité). Les quatre villes françaises ayant répondu ont toutes porté des projets sur le mal-logement. On le voit, s'esquisse un nouveau type de relations avec les collectivités territoriales qu'il s'agit de renforcer : une alliance pour s'emparer des moyens européens disponibles et les mettre au service de la lutte contre le mal-logement.

Faire de l'Europe un outil d'émulation pour une harmonisation vers le haut du droit au logement

Outre les outils financiers, les institutions européennes peuvent également agir sur les pratiques, en rappelant aux États et aux collectivités leurs obligations et les droits fondamentaux des personnes.

Le droit au logement s'affirme avec de plus en plus de clarté dans le droit européen. L'article 34 de la Charte des droits fondamentaux prévoit « le droit à une aide sociale et au logement », qui est interprété à l'aune de l'article 31 de la Charte sociale européenne révisée, demandant des progrès mesurables et permanents en matière de qualité de l'habitat, d'accessibilité financière, de réduction du nombre de sans-abri. La Cour de justice de l'Union a dernièrement conclu de manière limpide que « *dans le droit de l'Union, le droit au logement est un droit fondamental garanti par l'article 7 de la Charte [des droits fondamentaux, relatif au respect de la vie privée et familiale et du domicile]* ». ⁹ La jurisprudence fournie en matière de logement, dans les tribunaux européens et internationaux, permet de lister **les obligations des États en matière d'habitat**¹⁰. Pour les faire appliquer, **il est légitime que l'Union y consacre prioritairement ses moyens et qu'elle se fonde dessus pour évaluer les politiques** de l'habitat menées par les collectivités, en tant qu'indices de qualité.

Une réglementation souple (selon le domaine de compétence de l'UE), mais positive et incitative, pourrait accompagner ce véritable outil d'évaluation. À titre d'exemple, se développent de manière diffuse en Europe des politiques d'ostracisme à l'encontre des personnes sans-abri : réglementations contre la mendicité (France), le fait de manger en public (Rome), le « comportement antisocial » (*Anti-social behavior*, Royaume-Uni), accompagnées d'amendes, voire de prison pour les sans-

⁹ Affaire C-34/13, *Kusionova c. Smart*, 10 septembre 2014.

¹⁰ Voir les « Obligations faites aux États en matière de droit au logement à travers la jurisprudence européenne », *FAP/FEANTSA*, juin 2016.

abri en Hongrie, du mauvais traitement des personnes dites « roms » dans la plupart des pays européens, mais également des pratiques policières visant à « nettoyer » les centres urbains, des pratiques et un mobilier urbains destinés à empêcher la présence de sans-abri, prolifèrent et tendent à devenir la norme. Cette stigmatisation des plus faibles porte atteinte à l'ambition démocratique de l'Union européenne, trait d'union de tous les pays depuis le début de sa construction. En réaction, **des collectivités locales de bonne volonté signent des arrêtés municipaux sur les droits des sans-abri, et il serait bon que l'Union les y encourage.** Aux États-Unis, plusieurs collectivités locales, voire États (l'Illinois par exemple), ont adopté un « *homeless bill of rights* »¹¹ pour affirmer les droits des sans-abri, les mettre en œuvre en y octroyant des moyens et prévenir les réglementations et pratiques discriminatoires à leur encontre. Cet effort s'est traduit par une reconnaissance de l'État fédéral qui module désormais une partie de ses dotations aux collectivités, en fonction de leur adoption d'une telle réglementation positive. Ce type d'incitation pourrait utilement inspirer l'Union européenne : **les fonds destinés à une collectivité pourraient être bonifiés ou minorés selon que la collectivité s'engage dans l'effectivité des droits des sans-abri et d'une politique de résorption du sans-abrisme.**

Enfin, l'Union pourrait davantage **aider à la réorientation des politiques et à la circulation des bonnes pratiques**, comme la diffusion du « logement d'abord ». Le « *housing first* » est une expérience nord-américaine, promue par certaines instances et associations européennes, puis propagées dans les différents États membres, avec plus ou moins de célérité et de succès. En Finlande, cette approche n'est pas appliquée comme une doctrine limitée et rigide, le *housing first* organise des types d'habitat variés (groupés, autonomes, collectifs), inscrits dans des temporalités différentes, s'efforçant de déconnecter les enjeux des services associés, de morphologie ou de statuts d'habitation. Sous l'impulsion du secteur associatif, un « institut européen du housing first » a vu le jour en 2015, permettant d'échanger et de définir des critères de qualités, portant moins sur la nature des services proposés que sur la faculté à les réinterroger. L'Union européenne peut s'appuyer sur ce mouvement pour le développer, assouplir, élargir et améliorer la formation des métiers de l'insertion par le logement (*via* les dispositifs européens liés à la formation) et stimuler les outils de remise en question permanente comme moyen d'améliorer les services offerts aux plus démunis (sur l'exemple des programmes Paavo en Finlande¹²), notamment à travers les crédits de recherche et les outils d'évaluation et de modernisation de l'action publique.

¹¹ *Charte des droits des sans-abri affirmant qu'ils ont des droits égaux aux soins médicaux, à la liberté d'expression, à la libre circulation, au vote, aux possibilités d'emploi et à la vie privée... signée par les États de Rhode Island, Connecticut, Illinois.*

¹² *Programme national de réduction du sans-abrisme à long terme.*

Conclusion

En conclusion, il est important de souligner la pertinence économique globale de l'intervention sur le logement, au niveau européen. Eurofound, une agence européenne officielle, a publié en 2016 une étude sur les coûts et conséquences du mal-logement en Europe¹³. Les données sont toujours sujettes à caution, tant du point de vue de l'évaluation des besoins (la nature et l'ampleur des désordres), que du coût moyen de l'amélioration de l'habitat, et des bénéfices pour la société. Toutefois, les conclusions de cette étude invitent à la réflexion : le coût nécessaire pour remédier de manière suffisante aux désordres affectant les logements (pas uniquement l'insalubrité, également des travaux aussi simples que l'installation d'une rampe pour personnes âgées, etc.) serait de 295 milliards d'euros. Les économies réalisées sur les coûts médicaux, directs ou indirects, notamment pour les systèmes de santé, seraient en moyenne de 194 milliards d'euros par an (de manière croissante, le bénéfice des pathologies chroniques évitées se cumule dans le temps...). « *Cela signifie que, pour trois euros investis dans la résorption des problèmes dans l'habitat, le retour sur investissement en coûts médicaux est de deux euros dans l'année. En moyenne, l'investissement atteint son seuil de rentabilité en une année et demie.* » Quand une étude officielle témoigne de telles perspectives, il est intéressant d'en tenir compte. Même si la durée de retour sur investissement était double ou triple, cela resterait une opération nécessaire socialement et pertinente financièrement.

Sachant que les ambitions sociales des politiques européennes ne doivent pas s'envisager uniquement sous l'angle économique. L'Union européenne est avant tout un espace de culture politique et de réglementation communes : l'Europe, c'est des droits et des lois. Parmi ces droits, le droit au logement est reconnu par la législation européenne. Ce sont les institutions européennes qui sont focalisées sur la dimension économique et ce que tendent à montrer les expériences, positions et études mentionnées ici, c'est que **non seulement il n'y a pas d'argument économique à opposer à l'implication européenne dans la mise en œuvre du droit au logement, mais que celle-ci contribue à la bonne santé économique européenne, et probablement à la stabilité menacée de nos institutions communes**. En particulier, l'Europe peut se donner pour mission de financer un grand service public des économies d'énergie, avec la rénovation thermique des logements, à commencer par ceux des ménages modestes.

L'Europe peut être une chance pour contribuer à résoudre la crise du logement. Symétriquement, les politiques européennes du droit au logement peuvent contribuer à résoudre la crise de l'Union européenne.

¹³ Eurofound, « Inadequate Housing in Europe: costs and consequences », 2016.