



FONDATION  
Abbé Pierre

# L'état du mal-logement

## en France 2017

RAPPORT ANNUEL #22





PARTIE II

# État des lieux

*Regard*

Un quinquennat en demi-teinte pour les mal-logés

*Tableau de bord*

Les manifestations du mal-logement

*Tableau de bord*

Le suivi des politiques du logement

*Annexe*

Les chiffres du mal-logement



## UN QUINQUENNAT EN DEMI-TEINTE POUR LES MAL-LOGÉS

En mai 2012, le Président de la République et sa majorité s'étaient engagés à s'attaquer, dans un contexte de dégradation de la situation socio-économique, à l'intensification des difficultés de logement. Après une décennie d'augmentation rapide des prix de l'immobilier à l'achat comme à la location, il s'agissait de redéfinir l'ambition et les orientations de la politique du logement en tenant compte du renouvellement des situations problématiques d'habitat (augmentation du nombre de sans-abri, précarité énergétique, obsolescence d'une partie des copropriétés, panne de l'ascenseur résidentiel).

**En signant le Contrat social pour une nouvelle politique du logement, que lui proposait la Fondation Abbé Pierre le 1<sup>er</sup> février 2012**, le futur Président s'engageait à faire de la question du logement un des axes prioritaires de sa politique, autour de quatre piliers :

- produire suffisamment de logements accessibles partout où les besoins existent, dont 150 000 logements sociaux par an,
- réguler les marchés de l'immobilier et du logement, et renforcer les aides publiques délivrées directement aux ménages,
- intervenir immédiatement et sans demi-mesure pour améliorer les réponses apportées aux personnes en difficulté de logement et en finir avec les mises à la rue,
- garantir l'égalité des personnes en assurant l'égalité des territoires, à toutes les échelles, du quartier, de la ville, du département et de la région.

Dans la lignée du Contrat social, les principales propositions de François Hollande consistaient à encadrer les loyers, développer la construction, notamment de logements sociaux, en doublant les aides à la pierre (500 000 constructions par an, dont 150 000 logements sociaux), renforcer les obligations et pénalités en application de la loi « SRU », lancer une nouvelle génération d'opérations de renouvellement urbain et un vaste plan de rénovation thermique des logements (500 000 logements par an à l'horizon 2017, dont 120 000 sociaux), ne pas expulser sans solutions de relogement, abroger le statut discriminatoire des Gens du voyage...

**Dans les semaines et mois qui suivent son élection, une série de dispositions intéressantes sont rapidement prises** : nomination d'une

ministre en charge de l'Égalité des territoires et du logement, prolongation du dispositif d'hébergement hivernal jusqu'au 31 mai, décret encadrant les loyers à la relocation dans 38 agglomérations, circulaire interministérielle censée encadrer les évacuations des campements illicites, circulaire destinée à éviter les expulsions de ménages prioritaires au titre du Dalo, retour à une politique contractuelle avec Action Logement et accord des partenaires sociaux pour contribuer à la politique du logement à hauteur de 4,2 milliards par an pour 2013-2015, tenue d'une Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, création du dispositif d'investissement locatif « Duflot », avec cette fois des contreparties sociales, et retour à l'indexation sur l'IRL des allocations logement.

**Le quinquennat a ensuite été marqué par une activité législative assez dense** en lien avec le logement : loi relative à la mobilisation du foncier public, ordonnances destinées à faciliter et accélérer les projets de construction, loi pour la ville et la cohésion urbaine, lois de décentralisation (MAPTAM et NOTRe), loi ALUR, loi pour la transition énergétique, loi Égalité et Citoyenneté...

**Pourtant, en 2017**, la Fondation Abbé Pierre dénombre toujours 4 millions de personnes mal logées et 12 millions de personnes touchées par la crise du logement. **Non seulement les situations s'aggravent, mais le nombre de personnes confrontées à la crise du logement continue d'augmenter.** La montée du chômage et la précarité de l'emploi et des revenus ont eu des effets dévastateurs sur le logement et le mal-logement s'enracine sous des formes variées. Différents indicateurs se dégradent qu'il s'agisse du nombre de personnes privées de domicile personnel, de personnes payant trop cher leur logement, en situation de surpeuplement ou de précarité énergétique, sans compter celles qui n'ont plus aucune prise sur le choix de leur logement, sa localisation et leur statut d'occupation<sup>1</sup>.

**Alors, quel bilan tirer de ce quinquennat ?** Ces cinq années passées ont-elles permis de réunir **les conditions politiques et financières pour faire émerger une offre de logement adaptée aux revenus, modérer le coût des loyers et des charges et garantir plus de justice sociale et de solidarité envers les plus modestes ?** Il convient à l'issue de ce quinquennat de retenir les avancées à inscrire au crédit de la lutte contre le mal-logement, mais aussi les renoncements inacceptables, les erreurs à ne pas reproduire et les obstacles récurrents que les candidats à l'élection présidentielle à venir devront impérativement surmonter.

### Une offre de logements abordables toujours insuffisante

500 000 logements neufs produits chaque année, dont 150 000 logements sociaux : sur un plan purement quantitatif, voilà quel était l'engagement du Président de la

<sup>1</sup> Voir la première partie du tableau de bord, « Les manifestations du mal-logement ».

République. On ne peut que constater à la fin de ce quinquennat que le compte n'y est pas, malgré une remontée de la production au cours des derniers mois.

**Depuis 2012, moins de 400 000 logements sont mis en chantier chaque année.** Si le contexte économique a été peu porteur avec la persistance d'une croissance économique faible, l'environnement financier, avec des taux d'intérêt historiquement bas, est quant à lui plutôt favorable. Les aides publiques au secteur du bâtiment sont restées abondantes, mais le rythme de production permet à peine de garder la tête hors de l'eau pour répondre à la demande annuelle de logement. La dernière année du quinquennat voit cependant le secteur repartir à la hausse, avec 377 000 mises en chantier en octobre 2016, une hausse annuelle de 10 % : un redémarrage positif, mais qui reste encore loin des 500 000 logements annoncés et nécessaires si l'on souhaite non seulement répondre aux nouveaux besoins, mais aussi faire reculer la pénurie de logement et lutter contre le mal-logement.

Si la **production de logements sociaux** ne descend plus sous la barre des 100 000 depuis 2009, elle **ne décolle pas** non plus : 115 000 logements sociaux ont été financés en 2013, 105 000 en 2014, 109 000 en 2015 (en métropole et hors ANRU), et apparemment plus de 120 000 en 2016, dans un mouvement à la hausse encourageant mais tardif et encore insuffisant. Rappelons que la promesse de 2012 n'était pas d'atteindre 150 000 Hlm en 2017, mais de le faire chaque année. À cet égard, l'addition sur les trois années 2013-2015 montre un nombre de 330 000 Hlm financés, bien loin des 450 000 escomptés.

D'un point de vue budgétaire, une première amélioration a pu voir le jour avec une TVA à taux réduit dont l'impact est fondamental pour l'équilibre économique de production des logements sociaux. D'autres mesures du même ordre sont à saluer, comme la hausse du plafond du livret A, la prorogation de l'abattement de TFPB en ZUS ou encore récemment les « prêts de haut de bilan » lancés en 2016 pour trois ans, à une hauteur de 3 milliards d'euros visant 150 000 rénovations et 20 000 constructions supplémentaires.

Mais le **doublement des aides à la pierre promis en 2012 n'a** en revanche **pas eu lieu. Au contraire**, le mouvement de réduction drastique de celles-ci a été prolongé, au point que **le gouvernement a entériné la disparition de la subvention PLUS et poursuivi la baisse de la subvention PLAI moyenne.** Avec la création du Fonds national des aides à la pierre (FNAP), l'État ne contribue plus qu'à hauteur de 200 millions d'euros, contre 270 millions issus de la mutualisation imposée à marche forcée des fonds propres des bailleurs sociaux. Même ces 200 millions sont à relativiser au regard du prélèvement de 50 millions d'euros opéré sur les ressources de la CGLLS, constituées par les cotisations des bailleurs sociaux, réduisant d'autant l'apport réel de l'État, tandis que la Cour des comptes rappelle que le programme 135 (« urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat ») a subi « plusieurs années d'annulations massives de

crédits de paiement »<sup>2</sup>. Autant d'éléments qui fragilisent le modèle de financement du logement social et sa capacité à répondre aux attentes des demandeurs Hlm.

**La réorientation des aides sur les zones les plus tendues est quant à elle confirmée.** Elle est, pour une part, nécessaire pour faire face à une concentration des besoins de construction dans les grandes agglomérations, où la population tend à se rassembler et où la tension sur le marché du logement génère des inégalités à l'égard du logement plus intenses qu'ailleurs. Les méthodes utilisées pour répartir les aides au logement social ont pu donner à certaines communes le sentiment d'être déshabillées au profit des métropoles ou sur des critères contestables (faiblesse du nombre de recours Dalo, par exemple, performance qui cependant repose principalement sur une production sociale locale forte permettant d'accompagner les besoins sociaux). **Mais** ce soutien particulier aux secteurs tendus **perd de sa pertinence au vu de l'instabilité des financements qui y sont affectés.** Par exemple, afin de relancer la construction dans les zones tendues, un dispositif d'aide aux maires bâtisseurs a été créé en 2015 afin de soutenir les dépenses induites par la réalisation de nouveaux logements en équipements publics et les infrastructures nécessaires lorsqu'elles font un effort important en ce sens. Or, le fonds doté en loi de finances pour 2015 de 100 millions d'euros subit déjà des annulations de crédits rendant l'aide moins incitative (20 millions d'euros en moins en 2017, faisant passer l'aide de 2 100 € à 1 320 € par logement autorisé).

Ce quinquennat, comme d'autres, aura **encore profondément négligé la difficulté de créer du logement social abordable.** Le logement social est de plus en plus cher, les commissions d'attribution excluent parfois les demandeurs au motif de ressources insuffisantes, et l'on voit ainsi le parc social neuf s'éloigner peu à peu des besoins réels de la population la plus fragile. C'est pourquoi la Fondation Abbé Pierre appelait en 2012 à se concentrer, au-delà de la dimension quantitative, sur les types de logements produits, afin qu'ils soient véritablement accessibles aux ménages qui en ont le plus besoin. Quels sont les résultats obtenus durant ce quinquennat sur ce point ?

Les PLS ne dépassent plus la barre des 32 000 logements par an depuis 2012 (contre plus de 40 000 les 3 années antérieures), et, événement inédit, ils sont même passés sous les PLAI en 2014, dont le nombre s'élève indéniablement, mais dans des proportions peu perceptibles (+ 6 000 dans la meilleure période, alors que 66 % des entrants dans le parc social ont des ressources inférieures à ses plafonds). Cette évolution ne cache pas pour autant **une production qui reste décalée des besoins des plus pauvres**, quand on sait que les PLUS et les PLAI neufs produisent eux-mêmes des logements pour partie inaccessibles aux plus modestes : respectivement 81 % et 49 % dépassent les loyers plafonds

---

<sup>2</sup> *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015, Mission Égalité des territoires et logement, Cour des comptes.*

permettant à l'occupant d'être correctement couvert par les aides personnelles au logement.

La subvention supplémentaire prévue pour répondre à cette difficulté par **le programme de logements très sociaux à bas niveau de quittance**, inscrit au plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et visant la construction d'un parc social dans le diffus aux loyers et charges sous plafonds APL, n'a poursuivi que de maigres objectifs : 2 000 logements en 2014, 3 000 les années suivantes... Pour atteindre **des résultats dérisoires** : 1 534 logements au terme de trois appels à projet entre 2013 et 2015, et un résultat pour 2016 de l'ordre de 300. Il faut aussi souligner que la solvabilisation des ménages entrant dans ces logements prévue dans le premier appel à projet, grâce au doublement du forfait « charges » des aides personnelles au logement, n'a pas été mise en œuvre.

Quant aux 5 000 « PLAI-Hlm » à loyers très modérés par an (jusqu'à 10 % plus bas que le loyer plafond PLAI) prévus à l'Agenda Hlm 2015-2018, ce programme a été purement et simplement annulé, en raison des ponctions régulières de l'État sur les fonds des Hlm dont les suppléments de loyer de solidarité, avant d'être destinés au Fonds national des aides à la pierre, devaient servir à financer ces projets très sociaux.

La mise à disposition de terrains publics aura de son côté constitué une politique nécessaire, tant le coût du foncier est avancé depuis de nombreuses années comme une des raisons principales d'une production trop faible et trop coûteuse. Mais elle ne produit pas à ce stade de logements sociaux en grande quantité : à fin juin 2016, 40 sites ont été cédés par l'État et ses établissements publics dans le cadre des dispositions de la loi du 18 janvier 2013 ; les signatures réalisées depuis 2013 permettront à terme de produire près de 4 000 logements dont 3 500 programmés en logements locatifs sociaux. Les décotes sont pourtant réelles et l'installation de la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (CNAUF), le 29 juillet 2014, lève bien certains barrages<sup>3</sup>, mais toutes les administrations ne jouent pas encore le jeu et l'effort doit être prolongé pour espérer produire les effets attendus.

A l'opposé des obstacles récurrents pour produire du logement social et abordable, **les décisions semblent avoir été plus généreuses pour dynamiser la construction dans le secteur privé**. Ainsi le gouvernement ne s'est-il pas privé, comme les précédents, d'engager de nouvelles dépenses publiques à destination des classes moyennes supérieures, voire des ménages les plus aisés : un dispositif fiscal d'incitation à l'investissement locatif « Pinel », à la place du « Duflo » ayant renoué pour un an seulement avec un minimum de contreparties sociales, création du statut du « logement intermédiaire » qui consacre une nouvelle filière de

---

<sup>3</sup> *Accompagnement des services locaux de l'État et des collectivités, modifications réglementaires, arbitrages plus rapides...*

production de logements aidés dédiés aux classes moyennes (1,9 milliard d'euros pour la construction de 25 000 logements sur 5 ans dans les zones tendues), rehaussement des plafonds de ressources du PTZ+, abattement fiscal de 100 000 € sur les donations de logements neufs et terrains constructibles, abattement de 30 % sur les plus-values immobilières de cession de terrains à bâtir...

Toutes ces mesures destinées à relancer « la construction » ne visent pas les populations les plus modestes pour lesquelles l'accès au logement reste difficile voire impossible. L'offre intermédiaire de logement et la libération du foncier sont indispensables pour produire du logement, notamment en zone tendue, mais il n'est pas acceptable qu'elles soient promues à tout prix quand on sait que le logement social fait dans le même temps l'objet d'économies substantielles. **Ces choix vont à l'encontre de la nécessaire réorientation des fonds publics vers la dimension sociale de la politique du logement.**

**De même, la mobilisation du parc privé à des fins sociales**, notamment les logements vacants et une partie des 1,5 million nouvelles mises en location annuelles, a été renvoyée à plusieurs rapports successifs, et **continue de se heurter principalement à une résistance budgétaire** qui l'empêche de dépasser des volumes confidentiels (le nombre de logements conventionnés avec l'ANAH est passé sous la barre des 5 000 en 2014 contre une moyenne de 33 000 entre 2006 et 2010). Après avoir porté ce sujet pendant des années, la Fondation Abbé Pierre s'est vu demander un rapport par la ministre du Logement en janvier 2016. Hélas, les propositions présentées par la Fondation, appuyées par une vaste concertation auprès des acteurs impliqués, n'ont pas été reprises par la ministre du Logement. Le gouvernement s'est contenté, à l'occasion du dernier projet de loi de finances rectificative en décembre 2016, d'amender à la marge les dispositifs existants en augmentant les taux d'abattement fiscal, sans y consacrer énergie ni moyens financiers, pour un résultat qui est destiné à rester marginal (Voir chapitre 4).

Malgré les réalités diverses qui se cachent derrière la vacance (« frictionnelle », « technique »...), un rapport CGEDD-IGF a estimé à 103 000 le nombre de logements vacants mobilisables et habitables immédiatement en zone tendue (dont la moitié en zone A et A bis)<sup>4</sup>. Au regard des difficultés structurelles à loger les demandeurs prioritaires Dalo, les 140 000 personnes sans domicile ou encore les 14 000 ménages expulsés avec concours de la force publique par an, il est indéniable que **ce parc peut et aurait dû servir la politique sociale du logement.**

---

<sup>4</sup> CGEDD-IGF, « Évaluation de la politique publique de mobilisation des logements et des bureaux vacants », janvier 2016.

## La protection sociale face au mal-logement, entre renforcement de certains droits et fragilisation de fait

Le Contrat social pour une nouvelle politique du logement portait la proposition centrale d'instaurer un véritable système de protection sociale du logement qui remette la prévention au cœur des politiques. Les aides dédiées aux ménages pour faire face à leurs dépenses de loyer et de charges ainsi que les mécanismes permettant à un ménage en difficulté de ne pas perdre son logement devaient être renforcés. De ce point de vue, des progrès peuvent être soulignés mais les espoirs sont globalement déçus.

**Les aides personnelles au logement constituent le principal levier d'intervention** pour prendre en compte le décalage entre le coût du logement et les capacités contributives des ménages : elles représentent une prestation essentielle pour l'équilibre du budget des ménages à bas revenus. Elles couvrent un nombre croissant de ménages et de personnes, mais leur nombre serait bien supérieur si les conditions d'accès aux APL étaient restées les mêmes qu'il y a 10 ans. Si le montant des prestations versées progresse (4 milliards de plus en dix ans), **réduire leur portée est profondément injuste car il s'agit d'une aide ciblée socialement sur les 30 % des ménages les plus modestes**. Pourtant, leur coût pour les budgets publics est tel que des voix s'élèvent régulièrement pour en limiter la progression, voire les restreindre. C'est ce qui s'est passé au cours de ce quinquennat où diverses mesures ont érodé le pouvoir solvabilisateur des aides.

Avant de faire le choix de les « stabiliser » en 2017 (le nombre de chômeurs étant censé baisser, comme l'indique tous les ans le projet de loi de finances), les aides personnelles au logement ont fait l'objet de multiples décisions profondément injustes : report de leur indexation au 1<sup>er</sup> octobre en 2014, baisse voire suppression pour les allocataires disposant d'un certain patrimoine ou s'acquittant de loyers élevés, arrondi à l'euro inférieur... Les tendances à la remise en cause de ces aides sans prise en compte des conséquences sociales qu'elles représentent se sont poursuivies durant tout le mandat, au lieu de conforter ces prestations redistributrices indispensables pour les ménages à bas revenus.

Faute de logements sociaux en nombre suffisant et de revalorisation des plafonds des APL face à la hausse des loyers et des charges, les ménages modestes sont le plus souvent confrontés au parc privé qui s'avère de moins en moins accessible, en particulier dans les secteurs tendus. **Les réformes tendant à encadrer les loyers se révèlent pourtant encore incomplètes** (voir chapitre 10). Le décret plafonnant l'augmentation des loyers à la relocation dès 2012 dans les zones tendues a marqué une rupture importante dans la politique du logement, limitant fermement les hausses de loyer au moment du changement de locataire. Il a été prolongé dans la loi ALUR par la création d'un dispositif plus large d'encadrement des loyers, appuyé sur des observatoires locaux, actant ainsi une volonté de limiter les abus dans la location de logements (qui avaient conduit à une hausse de plus de 50 % des loyers moyens entre 2000 et 2010).

Mais le débat sur **l'encadrement a donné lieu à des attaques virulentes qui ont freiné des réformes indispensables**. Si les acteurs économiques ont sans surprise protesté (la FNAIM ayant suspendu sa participation dans 18 observatoires, l'Unis appelant les membres de son réseau à faire de même), jusqu'au vote de la loi ALUR le gouvernement semblait tenir. Mais dès après le changement de gouvernement intervenu en 2014, le nouveau Premier ministre, Manuel Valls, cède à la campagne orchestrée contre l'encadrement des loyers (mais aussi contre la garantie universelle des loyers, l'encadrement des frais d'agence...) et l'a **réduit à une simple « expérimentation »** et en un seul lieu, Paris. L'impulsion pour généraliser les observatoires des loyers ne semble plus à l'ordre du jour, freinant les volontés locales, leur absence procurant un prétexte technique commode pour ne pas appliquer la loi.

Fin 2016, quatre observatoires locaux des loyers ont finalement été agréés<sup>5</sup>. Mais seule la ville de Paris fait aujourd'hui l'objet d'un encadrement, celui de Lille étant annoncé pour 2017. À Paris, le dispositif étant stabilisé, les résultats se manifestent progressivement, les abus et la hausse des loyers semblent quelque peu contenus<sup>6</sup>, sans pour autant avoir fait fuir les investisseurs, contrairement à ce qu'affirmaient les détracteurs de l'encadrement. Mais, plus largement, **la disproportion entre loyers et revenus est encore loin d'être corrigée : l'accalmie observée sur les marchés immobiliers n'intervient qu'après 15 ans de hausse prononcée et régulière**, les loyers continuent d'augmenter légèrement dans la capitale et une enquête de la CLCV menée en octobre 2016 montre que 38 % des loyers parisiens excèdent encore un loyer médian majoré qui reste élevé (+ 20 % du loyer médian). La marge laissée aux bailleurs pour pratiquer des « compléments de loyers » représente une brèche dans un dispositif déjà peu contraignant et autorise une possible dérive.

L'encadrement des frais exigés des locataires par les agences immobilières, très pénalisants dans l'accès au logement (s'ajoutant au premier loyer, au dépôt de garantie, aux frais de déménagement...), entré en vigueur le 15 septembre 2014, peut quant à lui être salué puisque rien de tel n'existait auparavant. S'il est moins ambitieux qu'initialement, les baisses potentielles sont significatives dans les zones tendues.

Au-delà de l'encadrement de loyers, **la loi ALUR a participé à un rééquilibrage des rapports entre bailleurs et locataires** en améliorant la législation sur des points importants de la vie quotidienne des locataires, de logements loués vides ou meublés (dont elle aligne globalement les régimes). Elle protège aussi davantage les locataires menacés d'expulsion, en prolongeant la trêve hivernale, en étendant les délais de remboursement des dettes de loyer, en posant le principe du maintien

---

<sup>5</sup> L'OLAP pour Paris et sa zone urbaine (411 communes), l'ADIL du Nord pour la ville de Lille, l'ADIL de l'Orne pour la zone urbaine d'Alençon (36 communes), l'ADIL de l'Ille-et-Vilaine pour Rennes métropole (43 communes).

<sup>6</sup> L'OLAP parle de 30 % de nouvelles locations donnant lieu à une baisse de loyer en 2015 (20 % en 2014, 7 % en 2013), et les loyers n'augmentent en moyenne que de 0,8 %, contre 1,4 % en 2014.

des allocations logement malgré la survenance d'un impayé de loyer et en prenant en compte le recours Dalo dans la procédure d'expulsion... Il n'en reste pas moins que, dans la pratique, la prévention dès le premier impayé se limite souvent à un signalement des dettes d'un certain montant et d'une certaine ancienneté<sup>7</sup> à des CCAPEX souvent en incapacité d'agir.

Malgré la volonté réaffirmée jusqu'au bout du quinquennat d'améliorer la prévention **des expulsions locatives**, ces dernières surviennent encore avec le concours de la force publique sans relogement, contrairement aux engagements du Président de la République. Elles font même **un bond spectaculaire annuel de 24 % en 2015, un triste record**. L'instruction du 26 octobre 2012 qui demande aux préfets de veiller à systématiquement reloger les ménages reconnus prioritaires au titre du Dalo avant la date prévue de l'expulsion est de moins en moins appliquée et, quand bien même elle le serait, ne concerne environ que 5 % des ménages menacés d'expulsion.

Or, l'impulsion et la coordination nationale attendues en matière de prévention n'ont vu le jour que très tardivement, en toute fin de mandat, avec l'annonce d'un plan national porté par un pôle dédié à la prévention des expulsions, sous la direction de la DIHAL. La grande majorité des propositions du **Plan national de prévention des expulsions locatives** vont dans le bon sens : amélioration du repérage des situations difficiles, meilleure information des locataires et des bailleurs, formation renforcée des travailleurs sociaux, accélération de la recherche d'une solution de relogement... Il vise tous les acteurs avec l'intention d'intervenir sur toute la chaîne de la prévention et d'investir chacun dans son rôle. Mais il porte assez peu de mesures concrètes, ou si techniques que l'on en mesure mal la portée. Et le pôle est doté de moyens trop limités pour jouer efficacement le rôle que l'on attend de lui, notamment remédier aux fortes disparités territoriales dans l'aide apportée aux ménages (fonctionnement des CCAPEX, règlements intérieurs des FSL...) et stimuler des partenariats actifs et un pilotage fort des préfets.

Le maintien de principe des allocations de logement pour les ménages en impayés de loyers « de bonne foi », voté dans la loi ALUR en mars 2014 pour éviter l'alourdissement de leur dette, était une excellente mesure, sauf qu'elle s'est transformée (hormis exceptions) en maintien des allocations pour les rares ménages solvables (en capacité de reprendre le paiement de leur loyer plus un échéancier) et n'est entrée en vigueur qu'en juin 2016.

**C'est pourquoi, la garantie universelle des loyers (GUL) aux multiples vertus aussi bien pour les bailleurs, les locataires que les pouvoirs**

---

<sup>7</sup> Soit le locataire est en situation d'impayé (loyer ou charges) sans interruption depuis une durée fixée en mois par arrêté préfectoral, comprise entre trois et six mois ; soit la dette est équivalente à un multiple, fixé par arrêté préfectoral, compris entre trois et six fois le montant du loyer mensuel hors charges (décret n° 2015-1384 du 30 octobre 2015 relatif à la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives).

**publics était particulièrement attendue.** À même de soutenir les ménages modestes dans l'accès aux logements du marché privé, de prévenir les expulsions locatives très en amont, garante du droit au logement et gratuite pour les bailleurs... une telle mesure, présentée dans le projet de loi ALUR initial, n'aurait jamais dû être abandonnée. Elle a perdu son caractère universel et obligatoire dès les débats parlementaires puis, une fois inscrite dans la loi, le gouvernement de Manuel Valls l'a tout simplement abandonnée pour des raisons budgétaires. Elle a donc été remplacée par deux dispositifs distincts, dont le premier est destiné à être absorbé par le second. La Caution locative étudiante (Clé), caution aux étudiants généralisée dans l'urgence à la rentrée 2014 et en partie financée par eux, aux résultats dérisoires, et « Visale », ciblé sur les salariés précaires du parc privé, mis en place à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016, piloté et financé exclusivement par Action Logement, récemment élargi à tous les jeunes de moins de 30 ans. Mais Visale marque aussi l'abandon par l'État des personnes non salariées de plus de 30 ans qu'il couvrait dans l'ancienne GRL. La perspective d'un système de protection sociale du logement efficace, simple et généraliste s'est ainsi progressivement éloignée au profit d'une logique de délégation d'un dispositif de solidarité nationale à un organisme représentant le monde du travail.

### Le logement d'abord à l'épreuve de l'urgence

Alors que le « logement d'abord » est devenu la doctrine officiellement promue par les pouvoirs publics depuis près de dix ans (voir chapitre 1), la réalité sur le terrain s'en éloigne de façon inquiétante. Face à l'urgence des situations des personnes sans domicile et l'engorgement des dispositifs d'accès à l'hébergement ou au logement, les acteurs publics continuent de privilégier une politique de mise à l'abri plutôt que d'accès prioritaire au logement pérenne.

Résultat d'une production insuffisante et encore inadaptée, faute de virage franc amorcé durant ce quinquennat en faveur du logement social, et de loyers encore excessifs dans le parc privé, **la liste des demandeurs Hlm s'allonge toujours : 1 884 897 demandes actives au 1<sup>er</sup> mars 2016** (environ 23 000 de plus qu'au 1<sup>er</sup> juillet 2015), plus d'un tiers provenant de ménages déjà logés dans le parc Hlm. Avec près de 500 000 ménages qui auraient vu leur demande aboutir en 2015, ce sont environ 70 % des demandeurs qui n'ont pas obtenu de réponse.

Dans ce contexte, **la question de la sélection des ménages qui demandent à entrer dans un logement social est devenue centrale** et la réforme des attributions des logements sociaux engagée **appelle une surveillance attentive** tant elle suscite de tensions, notamment pour les acteurs craignant de perdre la maîtrise de leur peuplement (voir chapitre 2). Cette réforme répond à de réelles préoccupations : noyé dans une diversité d'intervenants et de procédures, de filières et d'acteurs, le système n'est pas garant d'un traitement équitable des demandes. Ainsi, la loi ALUR a créé des premiers outils : un système intercommunal d'accueil des demandeurs (qui disposent d'un droit à l'information), un plan partenarial

de gestion de la demande et d'information des demandeurs et des conférences intercommunales du logement (accompagnées de conventions d'équilibre territorial), les accords collectifs intercommunaux et la possibilité d'expérimenter la cotation et la location choisie pour objectiver, harmoniser et rendre plus transparents les critères de sélection en favorisant leur lisibilité.

Elle engage **un mouvement de modification profonde du système d'attribution des logements sociaux** que la loi Égalité et Citoyenneté s'attache à prolonger en posant des exigences minimales et par l'affirmation d'une responsabilité collective : une orientation des attributions des logements sociaux harmonisées au niveau intercommunal (pour se libérer des prés carrés communaux), une transparence à chaque étape du processus (pour s'assurer du respect de la loi), un quota d'attributions imposé aux collectivités locales et aux bailleurs sociaux en faveur des ménages prioritaires pour l'accès aux logements sociaux, dont ceux reconnus au titre du Dallo.

Disposition phare de la loi Égalité et Citoyenneté de 2016, les contingents d'Action Logement et des collectivités devront fléchir au moins 25 % de leurs attributions aux ménages prioritaires, en particulier au titre du Dallo. Un seuil finalement minimal quand on parle de ménages « prioritaires », et qui révèle qu'ils le sont en réalité assez peu, en dépit de la loi. Autre quota nouveau, un quart des attributions hors quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) devra être consacré au quart des demandeurs les plus modestes. Un objectif qui n'est pas si évident à atteindre puisque ces derniers n'obtiennent aujourd'hui que 18,7 % des attributions en France hors-QPV, et même seulement 14 % en PACA et 11 % en Île-de-France. Ce quota était donc nécessaire, mais on peut déplorer que, face aux multiples réticences de différents acteurs à accueillir cette part de ménages modestes, le gouvernement ait accepté que le taux puisse être abaissé en cas d'accord entre les élus locaux et le préfet.

Cette réforme des attributions, qui va dans le bon sens en introduisant cette nouvelle compétence dans le champ des intercommunalités, reste toutefois encore théorique. La dynamique est lancée, mais dans nombre d'intercommunalités les dispositifs mentionnés ici ne trouvent pas encore application, et les pratiques restent parfois très éloignées de l'intention. Sa mise en œuvre risque en outre de se heurter à une complexification des dispositifs de partenariat locaux, dès lors que les collectivités locales n'ont pas, ou ne se donnent pas, la capacité d'absorber rapidement les chantiers d'agencements (conférence intercommunale du logement, accords collectifs intercommunaux, plan partenarial de gestion de la demande, systèmes de cotation, PDALHPD, SIAO, CCAPEX...), au risque de multiplier les entrées particulières, prioritaires ou dérogatoires...

**Les nouveaux Plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), issus de la loi ALUR, renouvellent l'occasion de fournir un meilleur support à la réalisation du « logement d'abord » et de relancer une logique d'action préventive auprès**

des personnes. La plateforme unique de coordination et de régulation du secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion des personnes en difficulté de logement, **le SIAO**, devient quant à lui **un nouveau lieu de priorisation des situations, mais sans garantie que la pratique soit fondamentalement améliorée et plus conforme au droit** (en matière d'accueil inconditionnel, notamment) vu l'ampleur des besoins auxquels il doit répondre, notamment en secteurs tendus. L'observation de la demande et des parcours des demandeurs que les SIAO doivent réaliser constituera peut-être une source d'objectivation de la réalité dans le champ de l'hébergement. Mais l'accès au logement des personnes qui s'adressent au SIAO reste largement minoritaire<sup>8</sup> et tributaire de pratiques locales très différentes d'un département à l'autre, comme des pressions locales (préférence communale, discriminations...).

Malgré les mesures et déclarations en faveur de l'accès prioritaire au logement, le programme 177 du budget du ministère du Logement (« prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ») pour 2017 reflète **une politique encore très orientée vers l'hébergement d'urgence**, dont les dépenses augmentent année après année au détriment des réponses plus durables, puisque l'augmentation du budget est essentiellement liée à l'augmentation des crédits de la veille sociale<sup>9</sup> et à celle de l'hébergement d'urgence, + 35 % et + 28 % entre 2016 et 2017 (contre + 6 % pour les dispositifs développant des modes de logement adapté). Les différents programmes développés pour changer de cap et favoriser l'accès au logement, s'ils sont susceptibles d'apporter quelques résultats sur la durée, ne sont pas assez significatifs pour renverser une tendance ancienne à répondre dans l'urgence et au parcours imposé d'insertion préalable à toute entrée dans un logement. Seulement 3 000 places ont été financées en pensions de famille entre 2013 et 2015, le projet « 10 000 logements accompagnés » n'a retenu que 100 projets depuis 2014, le programme « Un chez-soi d'abord » ne loge que 350 personnes.

**Le programme national d'intermédiation locative Solibail, qui se présente comme une alternative à l'hébergement, a bénéficié d'une dynamique particulière** et comptabilise quant à lui entre 2008 et 2015 environ 25 000 places (dont 77 % en sous-location). Mais le recours à l'hôtel reste très important : malgré le plan de réduction des nuitées hôtelières qui prévoit de supprimer 10 000 nuitées sur trois ans (2015-2017), celles-ci progressent toujours, sous la pression des situations d'urgence (41 000 en juin 2016<sup>10</sup>), tout comme le nombre de places en centre d'hébergement d'urgence.

De plus, environ 15 639 personnes vivaient encore dans près de 539 bidonvilles et « grands squats » en France, hors « jungle » du Calais et Grande-Synthe, en

<sup>8</sup> En 2015, seulement 31 % de personnes ont été hébergées et 1 % de personnes logées (en logement adapté) suite à une orientation par le SIAO.

<sup>9</sup> SIAO, 115, Samu social et maraudes, accueils de jour.

<sup>10</sup> + 5 600 depuis 2014 et 12 500 depuis 2013.

novembre 2016. La circulaire du 26 août 2012 n'a été que faiblement appliquée et n'a pas empêché de nombreuses évacuations sans solution de logement. Alors qu'elle devait apporter un cadre de référence nouveau, le climat est resté extrêmement tendu et stigmatisant à l'égard des personnes. La mission nationale de résorption des bidonvilles, confiée à Adoma début 2014, n'a disposé quant à elle que de moyens dérisoires au regard des besoins, et dépendants de la volonté des pouvoirs publics de s'en saisir. Des initiatives locales, souvent avec l'appui de la DIHAL, comme à Ivry, Rezé, Metz, Saint-Etienne, Saint Denis ou sur un autre registre Grande-Synthe, ont produit des résultats en cherchant à améliorer les conditions sanitaires des bidonvilles tout en engageant parallèlement avec leurs habitants un processus d'insertion et de relogement. Mais ces dernières sont encore trop isolées. L'État local et les collectivités restent souvent à l'initiative de procédures judiciaires d'expulsion ou d'arrêtés d'évacuation et la politique menée reste majoritairement répressive, malgré quelques progrès locaux par endroits, sur un dossier pourtant emblématique, qui appelait une rupture avec les pratiques du quinquennat précédent.

Autre motif d'inquiétude dans l'accueil des populations en grande difficulté, le « plan migrants » a montré de nombreuses limites (voir chapitre 5). Au cœur de l'été 2015, après des mois de refus, le gouvernement fini par afficher sa volonté d'assumer sa part d'accueil des personnes fuyant la guerre, les violences et l'extrême pauvreté. La circulaire du 22 juillet 2015<sup>11</sup> prévoyait la création de 11 000 places d'hébergement d'ici fin 2016. **Le « plan migrants » tel qu'il est conduit a permis de dégager des milliers de places d'hébergement et de logement. Mais on s'étonne tout de même qu'il ait fallu tant attendre pour les trouver**, alors que les besoins étaient déjà criants avant 2015. Les pouvoirs publics semblent finalement tout autant guidés par une volonté d'accueil que de dissuasion liée à la peur d'un hypothétique « appel d'air ». Dans la gestion des bidonvilles de Calais, Grande-Synthe et Paris, où les personnes migrantes sont laissées pendant de longs mois dans un dénuement extrême, **le gouvernement oscille entre répression et propositions d'hébergement plus ou moins précaires**. Cette ambivalence amène le gouvernement à créer une nouvelle forme d'hébergement d'urgence préalable à l'admission en CADA, hors cadre juridique (seule une charte en régit le fonctionnement) : les quelque 300 Centres d'accueil et d'orientation (CAO) aujourd'hui installés dans le pays.

Au final, en 2017, pour les personnes sans domicile, les principes d'inconditionnalité et de continuité de l'hébergement sont bafoués tous les jours<sup>12</sup> : **l'heure est à la hiérarchisation des situations de détresse**, comme si être seul à la rue sans enfants et en bonne santé la rendait plus acceptable. Les remontées des tra-

---

<sup>11</sup> *Circulaire interministérielle du 22 juillet 2015* « Répondre au défi des migrations : respecter les droits, faire respecter le droit ».

<sup>12</sup> *En novembre 2016, 66 % des demandes n'ont pas donné lieu à un hébergement (+ 5 % en un an). Parmi les personnes qui ont sollicité le 115, 12 846 n'ont jamais été hébergées (53 %, + 12 % en un an) (Baromètre du 115, Fnars, novembre 2016).*

vailleurs sociaux et des associations sont parfois inquiétantes : sélection arbitraire, dans certains cas, pression pour faire sortir des personnes de centres d'hébergement ou signaler les personnes en situation irrégulière, commande publique à coût moindre, ne permettant pas un accompagnement correct, à en maintenir indéfiniment d'autres dans un statut précaire d'occupation...

**Depuis des années, c'est aussi la portée du Dalo qui est relativisée.** Un durcissement de la sélection des requérants s'opère au sein de nombreuses Commissions de médiation (COMED) en fonction de l'offre disponible, engendrant quantité de pratiques illégales ou peu déontologiques et les réorientations vers de l'hébergement sont en hausse, surtout dans les départements à forte activité. Le CGEDD est allé jusqu'à proposer, sous couvert d'efficacité et de rendre service aux requérants, de supprimer le recours contentieux<sup>13</sup>, revenant purement et simplement à supprimer le recours Dalo que seul l'accès au juge permet véritablement de qualifier de « recours ». Une proposition reprise par le gouvernement dans l'avant-projet de loi Égalité et Citoyenneté, avant d'être retirée.

Malgré le plan national d'action pour le droit au logement opposable – visant surtout l'Île-de-France – prévoyant de mobiliser des logements nouveaux pour accueillir les ménages reconnus prioritaires et présenté par la ministre du Logement le 20 octobre 2014, rien ne laisse augurer une remobilisation politique forte. Le nombre de (re)logements progresse (de 6 % en 2015), mais le Dalo reste une promesse insatisfaite pour près de 60 000 requérants, alors qu'il est censé répondre à des situations de mal-logement et de souffrance particulièrement aiguës, urgentes et/ou anciennes.

**Ces résultats mitigés en matière de politique du logement des personnes défavorisées ont pour conséquence de laisser sur le bord de la route** et dans des conditions de vie très difficiles un nombre trop important de ménages. Ils s'inscrivent par ailleurs **dans une stratégie de lutte contre la pauvreté qui ne bénéficie pas d'un portage politique local fort.** La mise en œuvre du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion n'a pas bénéficié d'un pilotage qui implique suffisamment les collectivités locales, associations, entreprises, syndicats, les personnes concernées elles-mêmes... Si les préfets de région ont été placés dans un rôle d'animation stratégique, la mise en œuvre locale du plan n'est pas encore devenue une réalité sur l'ensemble des territoires et la territorialisation prônée n'a pas été accompagnée par un niveau minimum d'exigence. Les régions paraissent libres de choisir les thématiques et les publics qu'elles retiennent comme prioritaires<sup>14</sup>. Les documents disponibles ne font état que d'un panachage d'actions hétérogènes. Certaines ont complètement disparu de l'évaluation, comme

<sup>13</sup> IGAS-CGEDD, « Rapport d'évaluation des dispositifs d'accompagnement vers et dans le logement », novembre 2015.

<sup>14</sup> La prévention des expulsions n'est pas retenue comme prioritaire dans les 4 régions les plus concernées, Île-de-France, PACA, Rhône-Alpes et Nord-Pas-de-Calais. Toutefois, la mesure « renforcer la prévention des expulsions » est considérée comme réalisée.

celle concernant les copropriétés dégradées, d'autres voient leur portée diminuer considérablement. Les difficultés rencontrées ne sont pas suffisamment abordées (comme les refus de CCAS de domicilier des personnes sans domicile par manque de moyens ou l'exigence d'un lien trop fort avec la commune) et on retrouve peu de traces des évaluations des expérimentations réalisées les années précédentes. Le contenu des diagnostics à 360° est très hétérogène et nombreux sont ceux à être aveugles à certaines problématiques. Ainsi, en juillet 2016, le gouvernement regretait lui-même que son intention nationale ne se traduise pas « sur tous les territoires par la mise en œuvre d'une stratégie locale »<sup>15</sup>, tandis que les associations pointent le logement et l'hébergement comme une sérieuse et inquiétante faiblesse du plan quinquennal de lutte contre la pauvreté.

### Face aux mauvaises conditions d'habitat, des politiques encore trop timides

Habitat indigne, précarité énergétique, ségrégation territoriale... : autant d'enjeux qui fragilisent les plus modestes et sur lesquels le bilan du quinquennat est là encore mitigé.

**La résorption de l'habitat indigne tout d'abord** (voir chapitre 7) : son mode de financement **fait craindre à terme un risque de désengagement de l'État**, sans lequel les outils opérationnels et de coordination ne peuvent se mettre en œuvre, les procédures et la réalisation effective des travaux n'aboutissent pas, le repérage des situations et l'accompagnement des ménages est difficile. S'il augmente de 17 % en 2017, le budget de l'ANAH n'en reste pas moins financé par des ressources volatiles (le produit de cession de quotas carbone ; une fraction du produit de la taxe sur les logements vacants ; des recettes issues des certificats d'économie d'énergie<sup>16</sup> ; une contribution d'Action Logement...). Le dispositif de consignation des allocations de logement qui apporte enfin un début de soutien aux locataires d'un logement indécemment (situation dans laquelle le rapport de force leur est nettement défavorable) a fait quant à lui l'objet d'un décret en février 2015, mais à ce jour les CAF ne se sont pas véritablement lancées, faute de moyens. L'instruction interministérielle prise fin 2016, qui cible essentiellement les moyens coercitifs d'action contre l'habitat indigne (la nouvelle astreinte instituée par la loi ALUR, notamment), ne renforce pas vraiment la cohérence et la coopération entre les acteurs.

<sup>15</sup> Circulaire n° 5878/SG du 18 juillet 2016 relative au renforcement de la mobilisation autour du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale aux niveaux régional et départemental.

<sup>16</sup> La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte ayant institué une nouvelle catégorie de certificat d'économie d'énergie « précarité énergétique » réservée aux populations aux ressources modestes et très modestes.

**La rénovation thermique semble en revanche susciter un fort engagement et aura bénéficié d'une montée en puissance** durant ce quinquennat (voir chapitre 8). Le programme « Habiter mieux » a bénéficié d'un réel volontarisme, et poursuit désormais un objectif quantitatif de 70 000 logements rénovés en 2016 et 100 000 en 2017. Même si les premiers résultats semblent indiquer que ces objectifs ne seront pas tout à fait atteints à la fin de l'année 2016, force est de reconnaître que, en cinq ans, la transition et la précarité énergétiques ont mobilisé de nombreuses collectivités, et la plupart ont mis en œuvre des démarches d'accompagnement du programme « Habiter mieux ». Trois limites sont à souligner toutefois : la catégorie des ménages considérés comme très modestes par l'ANAH est celle qui en bénéficie le moins ; l'amélioration énergétique des logements est encore trop limitée ; l'intervention n'est pas encore assez massive pour faire avancer rapidement ce chantier déterminant (130 000 logements privés rénovés seraient nécessaires par an pour atteindre les objectifs fixés par la loi dans un délai acceptable).

La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte marque un tournant dans **la convergence nécessaire entre rénovation des bâtiments et soutien aux ménages face aux factures d'énergie liées au logement**. À partir d'un projet de loi initial presque muet sur la précarité énergétique, les débats au Parlement ont permis d'inclure plusieurs mesures déterminantes. La performance énergétique est intégrée dans l'exigence de décence des logements, ce qui marque la reconnaissance des risques que représentent les passoires thermiques pour la santé et la sécurité de leurs occupants. En orientant la moitié de l'objectif de 500 000 rénovations par an vers les ménages modestes, la loi cherche à garantir que ceux qui en ont le plus besoin soient réellement inclus dans cette politique et ne constituent plus des cibles secondaires. Et avec le chèque énergie, un nouveau dispositif d'aide au paiement des factures est expérimenté pour combattre la précarité énergétique et remplacer des tarifs sociaux dont l'insuffisance était connue.

Depuis le 1<sup>er</sup> mai 2016, ce chèque énergie est expérimenté dans quatre départements<sup>17</sup>, avant d'être généralisé en janvier 2018 pour couvrir à terme 4 millions de consommateurs de gaz et d'électricité<sup>18</sup> mais aussi de fioul, bois... selon une procédure simplifiée (aucune démarche à effectuer et les fournisseurs sont tenus d'accepter ce chèque). **Mais le montant largement insuffisant du Chèque énergie risque au final d'en diminuer considérablement la portée**. Son montant, qui dépendra du niveau de revenu du ménage, doit varier entre 150 € à 227 € par an, alors qu'un minimum de 400 € permettrait tout juste aux ménages modestes de maintenir la tête hors de l'eau.

---

<sup>17</sup> Ardèche, Aveyron, Côtes-d'Armor, Pas-de-Calais.

<sup>18</sup> 3 millions pour les tarifs sociaux.

Avancée majeure de cette loi, la prise en compte de la performance énergétique dans les critères de décence des logements n'a pas encore fait l'objet d'un décret d'application définissant un calendrier clair et des critères fiables. Pour l'heure, le projet du gouvernement serait de définir six critères qualitatifs peu ambitieux et flous<sup>19</sup>, au lieu, dans l'esprit de la loi, de définir un seul et unique niveau de performance minimale progressant avec le temps (à la manière des DPE obligatoires pour toute mise en location), afin d'envoyer aux bailleurs récalcitrants un signal-norme clair plusieurs années en avance.

Au carrefour de l'habitat indigne et de la précarité énergétique, **une attention nouvelle a été portée au cours du quinquennat aux copropriétés**, en prévention des difficultés qu'elles peuvent rencontrer et des processus de dégradation à la fois de leur gestion et de leur bâti. Les mesures adoptées en particulier dans le cadre de la loi ALUR marquent la volonté de dépasser le simple ajustement de l'existant et reprennent une part des propositions des acteurs dans ce domaine. Les aspects préventifs s'inscrivent dans la ligne du Contrat social : l'immatriculation des copropriétés apporte un outil de connaissance qui faisait défaut, même si le niveau national semble un peu éloigné du terrain et moins à même d'investir les collectivités (la mise en place d'observatoires locaux complémentaires, sur la base de ce registre, aurait permis d'aller beaucoup plus loin) ; le fonds de travaux destiné à anticiper les dépenses, malgré son modeste montant, est une bonne brique apportée à l'édifice ; l'encadrement de l'activité de syndic et de leurs honoraires va aussi dans le bon sens, tant les pratiques sont hétérogènes et régulièrement abusives. Les outils d'intervention sur les copropriétés dégradées ont commencé à se mettre en place, par exemple la première ORCOD-IN lancée à Clichy-sous-Bois en 2015. Là encore, au-delà de la prise de conscience, les moyens qui seront déployés détermineront l'ambition et l'action effective.

Les mauvaises conditions d'habitat se manifestent également par des perspectives résidentielles bouchées, notamment pour les habitants des quartiers de relégation (voir chapitre 9). Face à cela, la loi **Égalité et Citoyenneté s'est attachée** à améliorer les perspectives résidentielles des ménages pauvres dans le parc social en imposant comme on l'a vu aux bailleurs un quota (25 %) d'attribution hors QPV au quart des demandeurs les plus pauvres. La loi ouvre la possibilité d'adapter les loyers des logements sociaux existants aux capacités financières réelles de leurs bénéficiaires, mais faute de moyens supplémentaires, la baisse des loyers Hlm pour accueillir des ménages modestes est condamnée à rester marginale. Cet obstacle limite la portée des objectifs d'attribution poursuivis par la loi, alors que la majorité des logements Hlm les plus abordables restent concentrés territorialement.

**Dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), la politique de rénovation urbaine s'est poursuivie. Le PNRU 2 lancé pour la**

---

<sup>19</sup> Vitrage « en bon état », « étanchéité de l'air correcte », « pas d'excès d'humidité », fenêtres sans trous, présence d'un appareil de chauffage « en bon état de fonctionnement »...

**période 2014-2024** est censé mieux prendre en considération les aspirations des habitants et s'élaborer à l'échelle intercommunale. Mais avec un budget limité à 5 milliards d'euros d'équivalent-subventions sur 10 ans (pour 200 quartiers présentant « les dysfonctionnements urbains les plus importants »), issus des fonds d'Action Logement, se pose la question du degré d'ambition des pouvoirs publics. L'État, après s'être totalement désengagé financièrement, vient renflouer ce budget de 100 millions pour 2017, destinés au financement des équipements et services dans ces quartiers. Un retour tardif de l'État qui n'offre aucune garantie pour les années à venir. Et **après une réforme de la politique de la ville, resserrée sur les quartiers les plus pauvres**, le gouvernement opère un recentrage des aides dont il n'est pas certain que les effets soient foncièrement meilleurs dans un contexte qui se dégrade depuis plusieurs dizaines d'années.

**Le droit à la ville passe également par une meilleure répartition des logements sociaux.** À cet égard, une part importante de la production des logements locatifs sociaux s'inscrit dans le cadre de l'application de la loi SRU, qui a le souci de mieux répartir l'offre territorialement. La loi du 18 janvier 2013 l'a renforcée et a rehaussé son objectif de 20 à 25 % de logements sociaux d'ici à 2025 pour les communes concernées en zone tendue. En 2016, 1 981 communes étaient soumises à l'article 55 de la loi SRU, et 721 d'entre elles devront atteindre un taux de 25 % de logements sociaux en 2025. **Deux enjeux devaient** en outre **être poursuivis pour renforcer la loi SRU** : axer l'obligation sur des typologies adaptées à la demande pour les périodes à venir (PLUS et PLAI) ; sanctionner et se substituer aux communes qui volontairement ne remplissent pas leurs objectifs.

La loi Égalité et Citoyenneté impose désormais, dans les objectifs triennaux de production de l'ensemble des communes SRU, un plafond de 30 % de PLS et un minimum de 30 % de PLAI pour que les communes ne se servent pas des PLS comme échappatoire à l'accueil de ménages à bas revenus. Ces deux quotas sont salutaires, mais encore trop faibles. Il aurait encore fallu plafonner la part de PLS à la part des logements locatifs sociaux existant dans la commune et rehausser le seuil de PLAI dans les communes qui ne remplissent pas leurs objectifs pour garantir une évolution réellement déterminante.

La clôture de la période 2011-2013 a conduit à l'établissement de 219 constats de carence et 179 majorations de prélèvement au titre de la loi SRU. La loi autorise désormais le quintuplement des prélèvements, mais le taux pratiqué par les préfets est très inégal d'un territoire à l'autre<sup>20</sup>. Et après deux Comités interministériels à l'égalité et à la citoyenneté, en avril 2016, le ministère publiait une liste de 47 communes dans lesquelles les préfets étaient censés se substituer. Ce durcissement va dans le bon sens, mais 17 ans après l'adoption de la loi SRU (soit cinq périodes

---

<sup>20</sup> *Taux moyen de majoration de 85 % dans les Bouches-du-Rhône, de 111 % dans les Alpes-Maritimes, de 134 % dans le Val-de-Marne, 104 % dans l'Hérault, 59 % dans les Yvelines et 75 % en Haute-Savoie. CGEDD, « Expertise de l'application de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (deuxième phase) », avril 2016.*

triennales), force est de constater que les possibilités de sanction ouvertes aux préfets n'ont été que très peu utilisées face aux communes manifestement de mauvaise volonté, des négociations locales peu transparentes leur ayant souvent été substituées. La solution un moment envisagée de distancer la prise de décision au niveau du préfet de région plutôt que de département a aussi été écartée.

Dans une même intention de mieux répartir l'offre de logement social et de dépasser les résistances locales, **la question du Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) a fait son chemin** au cours du quinquennat, mais il reste beaucoup d'incertitudes en raison de **l'opposition de nombreux élus municipaux**. Le transfert automatique du PLU à l'EPCI a bien été voté dans la loi ALUR : le 27 mars 2017, toutes les communautés qui ne le sont pas encore deviendront compétentes pour élaborer un PLU... avec un bémol si 25 % des communes représentant 20 % de la population en décident autrement dans un délai de trois mois avant cette date. Reste qu'un travail constructif semble avoir eu lieu sur la plupart des territoires et on peut espérer voir enfin naître un levier majeur pour la production de logements sociaux et leur répartition équilibrée dans les intercommunalités.

En ce qui concerne les conditions d'habitat souvent difficiles des Gens du voyage, des avancées importantes ont marqué le quinquennat. **L'abrogation du statut des Gens du voyage a été votée *in extremis* après cinq ans d'attente**. La discussion sur la loi proposée par Dominique Raimbourg avait été reportée, avant que la mesure ne soit remise en discussion dans le projet de loi Égalité et Citoyenneté. Ce dernier porte plusieurs avancées significatives : il généralise la compétence en matière d'accueil des Gens du voyage des intercommunalités, intègre les terrains familiaux locatifs aménagés dans le décompte de la loi « SRU » et les schémas départementaux, prévoit de réglementer les modalités d'aménagement et de fonctionnement des aires d'accueil et terrains familiaux, ouvre la possibilité au préfet de mettre en œuvre une procédure de consignation des fonds communaux ou intercommunaux pour inciter les pouvoirs locaux à mettre en œuvre leurs obligations... Elle renforce ainsi les moyens d'application de la loi Besson, qui pose des obligations en matière d'accueil de Gens du voyage, que l'État peine encore à faire appliquer aux élus locaux récalcitrants – dont certains déploient même des politiques de rejet, parfois explicites, des Gens du voyage.

Pourtant, **malgré l'abrogation de la loi de 1969 relative au statut des Gens du voyage, d'autres stigmatisations continuent de prévaloir** : le concept subjectif et obsolète d'habitat « traditionnel » est maintenu, et la loi réduit encore de manière significative les droits de la défense des occupants d'habitat mobile installés illégalement sur un territoire, bien souvent faute d'accueil adapté ou décent. Il est impératif de stopper cette logique de sanction, qui manifestement n'incite pas davantage les communes à produire des aires d'accueil et des terrains familiaux, et de faire que l'État se substitue aux communes défaillantes, plutôt que de réduire de manière abusive les droits des habitants de résidences mobiles.

## Conclusion

Si la situation ne semble pas meilleure qu'il y a cinq ans pour les mal-logés, des graines ont indéniablement été semées et des avancées obtenues, en matière de loyers, d'orientation des attributions Hlm, de gouvernance, de précarité énergétique... Les ambitions affichées, les promesses faites et les nombreux textes législatifs et réglementaires adoptés durant ce quinquennat sont pour la plupart encourageants, mais ne suffiront pas face à l'ampleur du mal-logement. De nombreuses orientations ne se sont pas traduites par des changements significatifs sur le terrain et demandent à être suivies et prolongées au-delà de 2017. Les résultats tangibles dépendent en effet des moyens affectés et de la capacité de l'État à entraîner les pouvoirs locaux dans leur déclinaison. Or, plusieurs éléments expliquent les limites d'une politique qui se voulait volontaire et dynamique à l'égard de ceux qui en ont le plus besoin : **une absence de priorité budgétaire, de cap politique et d'un partage des compétences clair sur le terrain.**

Après un début de quinquennat prometteur, on l'a vu, les élections municipales ont provoqué un remaniement gouvernemental<sup>21</sup> et 50 milliards d'euros d'économie sur les dépenses publiques sont annoncées pour les trois années suivantes. **Durant le quinquennat, aucun débat n'a été engagé sur les marges de manœuvre financières** indispensables à la mise en œuvre d'une politique du logement ambitieuse. Et à mi-mandat, lorsque s'est présentée l'heure de la mise en œuvre, les prescriptions d'économies budgétaires se sont faites de plus en plus pressantes. Le gouvernement a renoué avec des choix budgétaires de court terme, des chocs fiscaux sans lendemain et des politiques à moyens constants aux effets limités, soumises à des arbitrages et ajustements permanents (comme pour le financement du logement social), aux effets négatifs sur les territoires, parsemées d'abandons (comme la GUL), de sacrifices (comme les APL) et de limitation des perspectives (comme une mobilisation du parc privé).

Le processus de décentralisation de la politique du logement qui s'est opéré au cours de ce quinquennat s'est traduit par un renforcement du rôle des intercommunalités en matière d'habitat, même si le législateur aurait pu aller plus loin comme nous l'avons évoqué dans les précédents rapports (voir chapitre 13). Les acquis des lois MAPTAM et ALUR prévoient le transfert au niveau intercommunal de compétences jusqu'alors détenues par les communes (notamment la politique de la ville), la délégation possible des compétences sociales des départements (FSL...), l'entrée dans le champ de compétence des intercommunalités de l'accès à l'hébergement (SIAO) et des attributions de logements sociaux (CIL et dispositifs associés), ce qui contribue au regroupement au niveau intercommunal des compétences liées au développement de l'offre et à la dimension sociale de la politique du logement.

---

<sup>21</sup> Jean-Marc Ayrault est remplacé par Manuel Valls à Matignon, et Cécile Duflot par Sylvia Pinel au ministère du Logement.

Cette organisation institutionnelle peut engager une dynamique rendant possible à terme une meilleure articulation du droit au logement et de la mixité sociale.

La convergence vers le niveau intercommunal bute cependant sur le caractère encore optionnel de la prise de compétences par les agglomérations dans des domaines essentiels qui restent dépendants d'une volonté politique qui, en outre, peut être bridée par la contrainte budgétaire. **D'autant que le processus de décentralisation semble parfois guidé par une recherche de réduction des dépenses publiques.** Alors que de nombreuses nouvelles municipalités ont décidé de geler des programmes entiers de logements sociaux après avoir fait parfois ouvertement campagne contre ceux-ci, la dimension sociale métropolitaine occasionne de fortes réticences de la part d'agglomérations ne souhaitant être investies que du développement économique de leur territoire, sans responsabilité sociale. Le débat s'est alors focalisé autour de la compétence hébergement et sur le sort des conseils généraux, incités à transférer leurs attributions sociales aux métropoles. Les personnes en difficulté en ont littéralement fait les frais.

**L'absence de chef d'orchestre en capacité de réguler les orientations, réorientations, retraits des uns et des autres dans l'architecture institutionnelle** a maintenu, et parfois généré, des situations de mal-logement. Il ne faut pas seulement que l'État soit fort, il faut aussi que les autres institutions se sentent investies. Or, souvent, le discours national se noie dans les spécificités des régions et au local la perte en ligne peut être énorme et les actes inexistantes, voire contradictoires. À l'inverse, c'est parfois l'État qui ne parvient pas à entendre les besoins des territoires.

Enfin, **la politique sociale du logement semble prise dans le piège de l'urgence.** En quatre ans, le gouvernement n'est pas parvenu ne serait-ce qu'à endiguer le nombre de personnes sans domicile. Et toujours plus de personnes choisissent l'invisibilité face au nombre de sollicitation du 115 nécessaires pour obtenir une réponse, bien souvent pour une seule nuit. Malgré la répétition de certains phénomènes (sortie hivernale, saturation des dispositifs...), les services de l'État naviguent souvent à vue et se réfugient dans des réponses transitoires et d'urgence, en particulier dans les secteurs tendus.

**L'articulation véritable des mesures d'urgence et des mesures structurelles reste à faire.** Au contraire, la multiplication des dispositifs, plans, programmes provoque un manque de visibilité de plus en plus problématique sur ce qui est produit. Chaque nouveau programme occasionne de nouvelles réunions où l'on parle des mal-logés comme des flux abstraits, donne lieu à des diagnostics pourtant déjà posés, le tout pour des objectifs au final assez minces et des résultats nettement insuffisants. Les acteurs de la politique sociale du logement se confrontent en permanence à un service public qui, une fois les cartes en main, change de personnel, de gouvernement, de politiques ou de budget, pour repartir de zéro, avec de nouvelles idées, de nouveaux diagnostics...

**Pourtant, la Conférence nationale contre la pauvreté positionnait dès décembre 2012 le gouvernement en rupture avec le discours et les pratiques prévalant jusqu'ici à l'égard de la pauvreté.** La volonté de s'attaquer de manière transversale à la pauvreté en mettant en place un plan « de lutte » et en assurant son suivi sur la durée était une bonne méthode. Malgré ses limites, notamment dans les domaines du logement et de l'hébergement, le plan a permis de jeter les bases d'un programme dans lequel les personnes concernées ne sont pas considérées comme des « assistés », mais des citoyens avec des droits. La majorité des mesures mériteraient d'être poursuivies et amplifiées bien au-delà de ce quinquennat. **Mais alors que les tensions se renforcent de toutes parts, il semble que bien souvent, face au mal-logement, les pouvoirs publics temporisent.**