



FONDATION
Abbé Pierre

*Un quinquennat
en demi-teinte pour
les mal-logés*

L'état du mal-logement en France 2017

RAPPORT ANNUEL #22



Un quinquennat en demi-teinte pour les mal-logés

En signant le Contrat social pour une nouvelle politique du logement, que lui proposait la Fondation Abbé Pierre le 1^{er} 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 logement, **abroger le statut discriminatoire des Gens du voyage...**

Le quinquennat a 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, 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.

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.

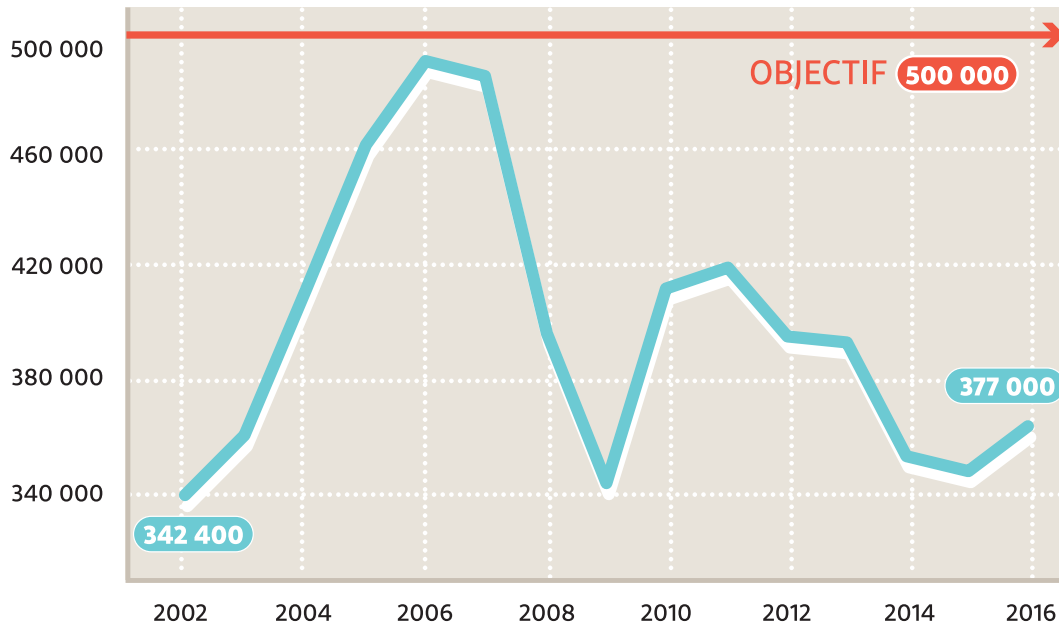
UNE OFFRE DE LOGEMENTS ABORDABLES TOUJOURS INSUFFISANTE

Alors que le Président de la République avait fixé l'objectif de 500 000 constructions neuves par an, dont 150 000 logements sociaux, on ne peut que constater à la fin de ce quinquennat que le compte n'y est pas. Depuis 2012, **moins de 400 000 logements sont mis en chantier chaque année**, malgré une remontée de la production au cours de la dernière année du quinquennat, avec 377 000 mises en chantier au cours des douze derniers mois en novembre 2016. Une hausse



NOMBRE DE LOGEMENTS MIS EN CHANTIER EN FRANCE ENTIÈRE (MAYOTTE NON COMPRIS)

SOURCE / SOES, SIT@DEL2, ESTIMATIONS SUR DONNÉES ARRÊTÉES À FIN SEPTEMBRE 2016.



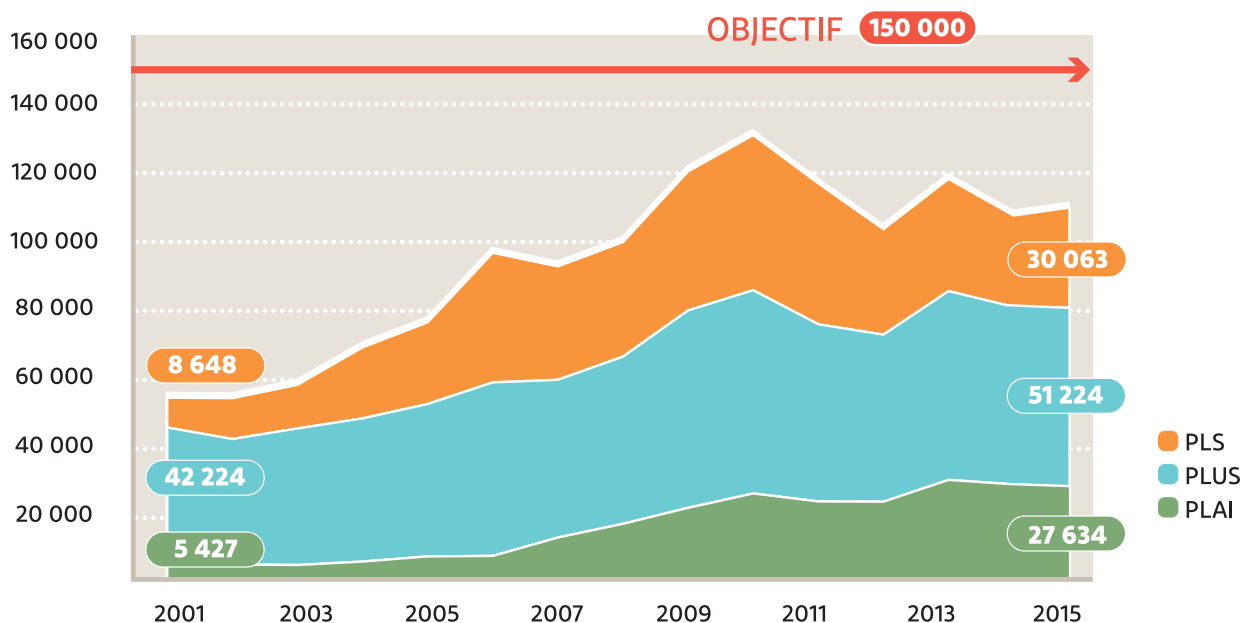
annuelle de 10 % prometteuse, mais qui reste loin des niveaux nécessaires pour satisfaire la demande nouvelle liée à la démographie et résorber la pénurie de logements dans les secteurs tendus.

De même, si elle s'établit à des niveaux relativement élevés au regard des années précédentes, **la production de logements**

sociaux n'a jamais atteint les 150 000.

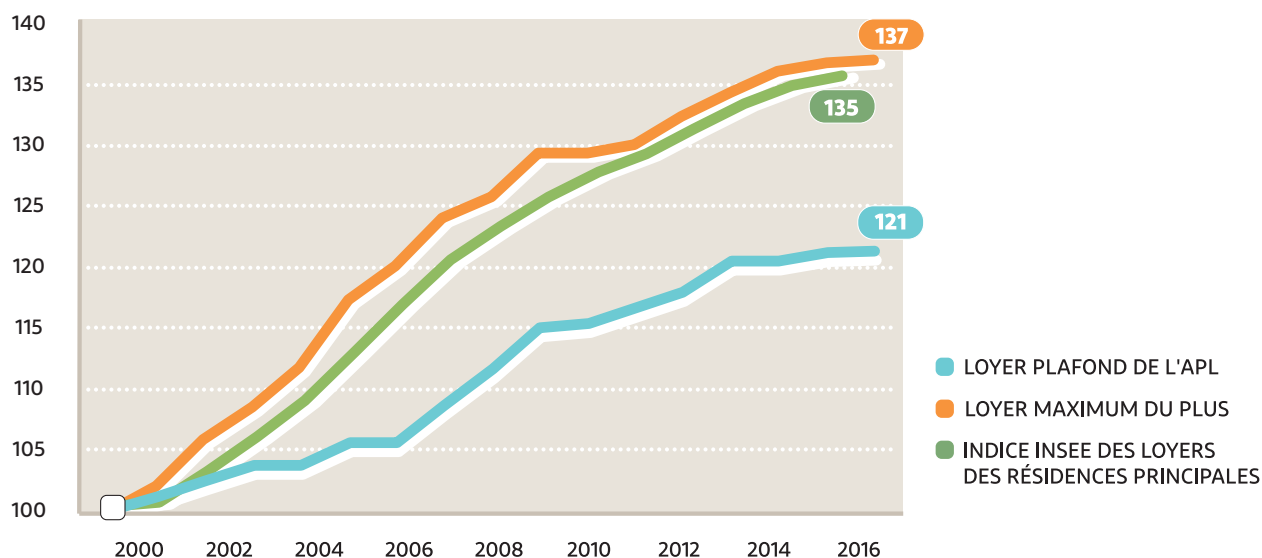
115 000 logements sociaux ont été financés en 2013, 105 000 en 2014, 109 000 en 2015 (en métropole et hors ANRU), et apparemment plus de 120 000 en 2016, dans un mouvement à la hausse encourageant mais tardif et encore insuffisant.

NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX FINANCÉS EN FRANCE MÉTROPOLITAINE (HORS ANRU)



ÉVOLUTION DU LOYER MAXIMUM DU PLUS ET DU LOYER PLAFOND DE L'APL

SOURCE / USH D'APRÈS CAF ET INSEE - BASE 100 EN 2000



Certains choix budgétaires en faveur du logement social sont bénéfiques, comme la **TVA à taux réduit**, la **mise à disposition de terrains publics** à prix réduits, la **hausse du plafond du livret A**, les **abattements de taxe foncière** (TFPB) ou encore récemment les « prêts de haut de bilan ». Mais le doublement des aides à la pierre promis en 2012 n'a en revanche pas eu lieu. Au contraire, leur tendance à la réduction a été prolongée sous couvert de création du Fonds national des aides à la pierre (FNAP), auquel l'État contribue à hauteur de 200 millions à peine par an, le reste des crédits émanant des bailleurs sociaux eux-mêmes.

Une des conséquences est que **le logement social est de plus en plus cher**, si bien que les commissions d'attribution excluent parfois les demandeurs au motif de ressources insuffisantes, et le parc social neuf s'éloigne peu à peu des besoins réels de la population la plus fragile. Alors que les Hlm « haut de gamme » dits « PLS » représentent toujours une part importante de la production (30 000 en 2015), les PLUS et les PLAI neufs sont eux-mêmes pour partie inaccessibles aux plus

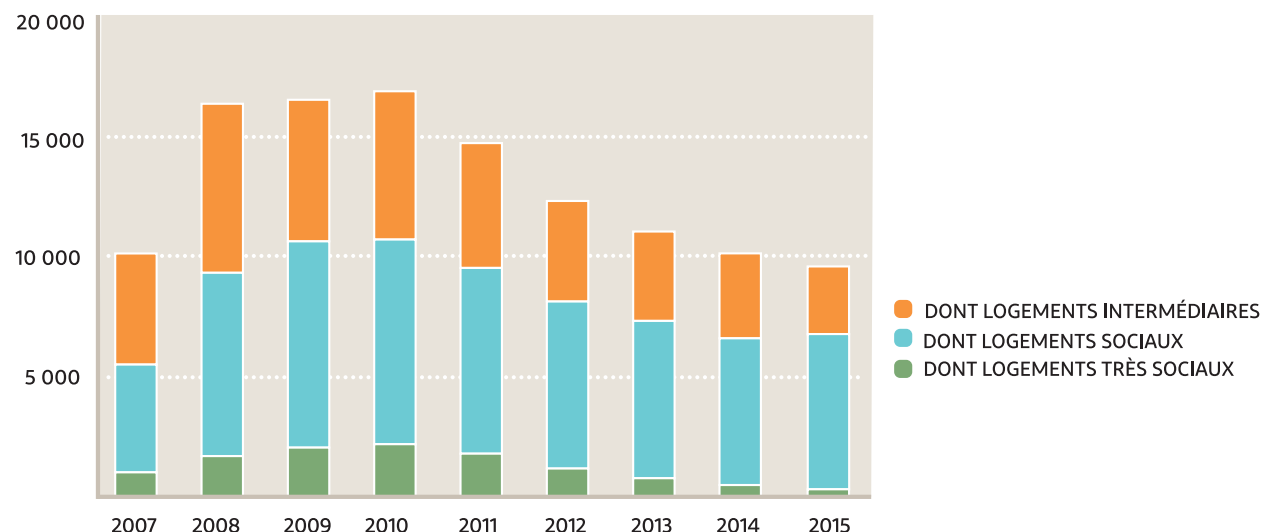
modestes : respectivement 81 % et 49 % dépassent les loyers plafonds APL permettant à l'occupant d'être correctement couvert par les aides personnelles au logement.

À l'opposé de cette rigueur budgétaire à l'égard du logement social, le secteur privé et **les contribuables aisés ont été largement favorisés**, au nom de la relance du bâtiment, souvent sans fléchage social des dépenses : dispositif fiscal d'incitation à l'investissement locatif « Pinel », à la place du « Duflot » qui avait renoué pour un an seulement avec un minimum de contreparties sociales, création du statut du « logement intermédiaire » qui consacre une nouvelle filière de production de logements aidés dédiés aux classes moyennes, rehaussement des plafonds de ressources du PTZ+, abattement fiscal de 100 000 euros sur les donations de logements neufs et terrains constructibles, abattement de 30 % sur les plus-values immobilières de cession de terrains à bâtir... En revanche, en ce qui concerne la mobilisation du parc privé à vocation sociale que la Fondation Abbé Pierre appelle de ses vœux, le chantier a été renvoyé à plusieurs rapports successifs. Les propositions avan-



LOGEMENTS CONVENTIONNÉS PAR L'ANAH À « LOYERS MAÎTRISÉS » AVEC OU SANS TRAVAUX (HORS INSTITUTIONNELS)

SOURCE / ANAH



cées par la Fondation dans le cadre d'une mission confiée par la ministre du Logement, n'ont pas été reprises par le gouvernement qui 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, sans y consacrer énergie ni moyens financiers, pour un résultat destiné à rester marginal.

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. De ce point de vue, des progrès peuvent être soulignés mais **les espoirs sont globalement déçus**. Tout d'abord les tendances à la remise en cause des aides personnelles au logement se sont poursuivies durant tout le mandat sans prise en compte des conséquences sociales qu'elles représentent.

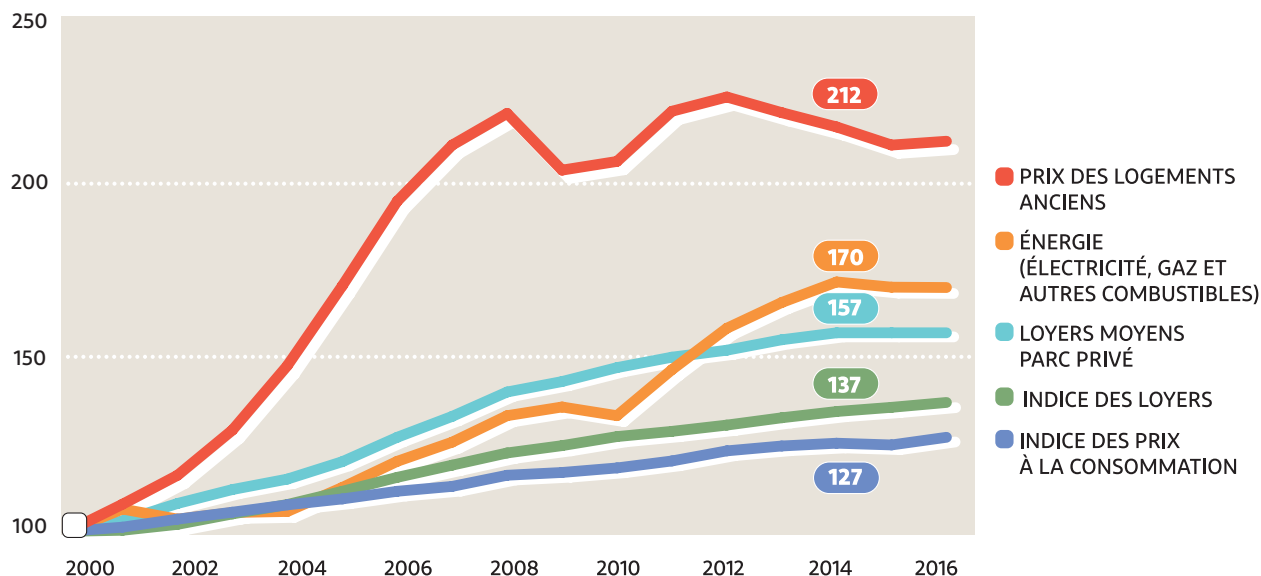
Ces aides indispensables ont fait l'objet de multiples décisions injustes : report de leur indexation au 1er octobre en 2014, baisse voire suppression pour les allocataires disposant d'un certain patrimoine ou s'acquittant de loyers élevés, arrondi à l'euro inférieur...

Faute de logements sociaux en nombre suffisant et de revalorisation des plafonds des APL, **les ménages modestes sont souvent confrontés à un parc privé qui s'avère de moins en moins accessible** dans de bonnes conditions. Les réformes tendant à encadrer les loyers se sont révélées utiles mais incomplètes. Le décret plafonnant l'augmentation des loyers à la relocation dès 2012 dans les zones tendues a marqué une rupture importante, 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.

Mais dès après le changement de gouvernement intervenu en 2014, le nouveau Premier ministre **Manuel Valls l'a réduit à une simple « expérimentation »** et en un seul lieu, Paris, qui finalement devrait s'appliquer également à Lille en 2017.

ÉVOLUTION DES PRIX DES LOGEMENTS, DES LOYERS ET DES PRIX À LA CONSOMMATION

SOURCE / INSEE, OLAP

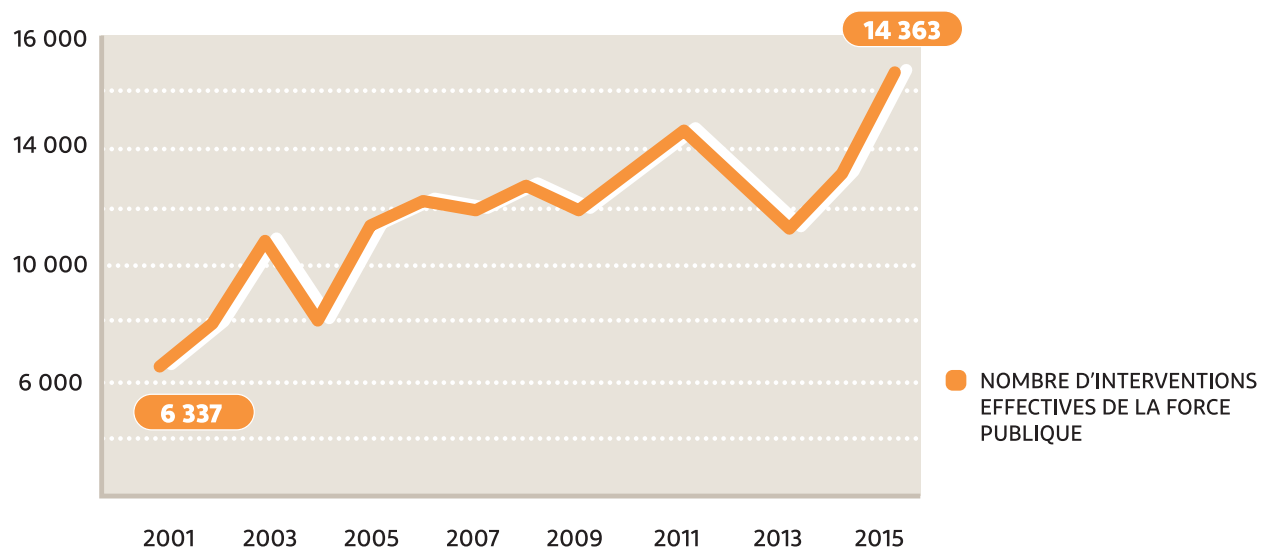


Au-delà de l'encadrement de loyers, **la loi ALUR a participé à un rééquilibrage** des rapports entre bailleurs et locataires de logements loués vides ou meublés. Elle protège aussi davantage les locataires menacés d'expulsion, en prolongeant la trêve hivernale, en étendant les délais de remboursement des dettes de loyer, en posant le principe du maintien des allocations logement malgré

la survenance d'un impayé de loyer et en prenant en compte le recours Dalo dans la procédure d'expulsion... Pourtant, **les expulsions locatives surviennent encore avec le concours de la force publique** sans relogement, contrairement aux engagements présidentiels. Elles font même un bond annuel spectaculaire annuel de 24 % en 2015, un triste record.

ÉVOLUTION DES EXPULSIONS AVEC CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE

SOURCE / MINISTÈRE DU LOGEMENT



C'est pourquoi, la **Garantie universelle des loyers** (GUL) aux multiples vertus aussi bien pour les bailleurs, les locataires, que les pouvoirs publics était particulièrement attendue. Elle a perdu son caractère universel et obligatoire dès les débats parlementaires puis, une fois inscrite dans la loi, le gouvernement l'a tout simplement abandonnée essentiellement pour des raisons budgétaires. Elle a ensuite été remplacée par le dispositif « Visale », mis en place à partir du 1^{er} janvier 2016, sur la base du volontariat des bailleurs, piloté et financé exclusivement par Action Logement, initialement ciblé sur les salariés précaires du parc privé et récemment élargi à tous les jeunes de moins de 30 ans.

LE « LOGEMENT D'ABORD » DÉBORDÉ PAR L'URGENCE

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, alors que le « logement d'abord » fait pourtant office de doctrine officielle depuis 2009.

Malgré les mesures et déclarations en faveur de l'accès prioritaire au logement, le budget du ministère du Logement reflète **une politique encore très orientée vers l'hébergement d'urgence**, dont les dépenses augmentent année après année, bien plus que celui destiné à des réponses plus durables.

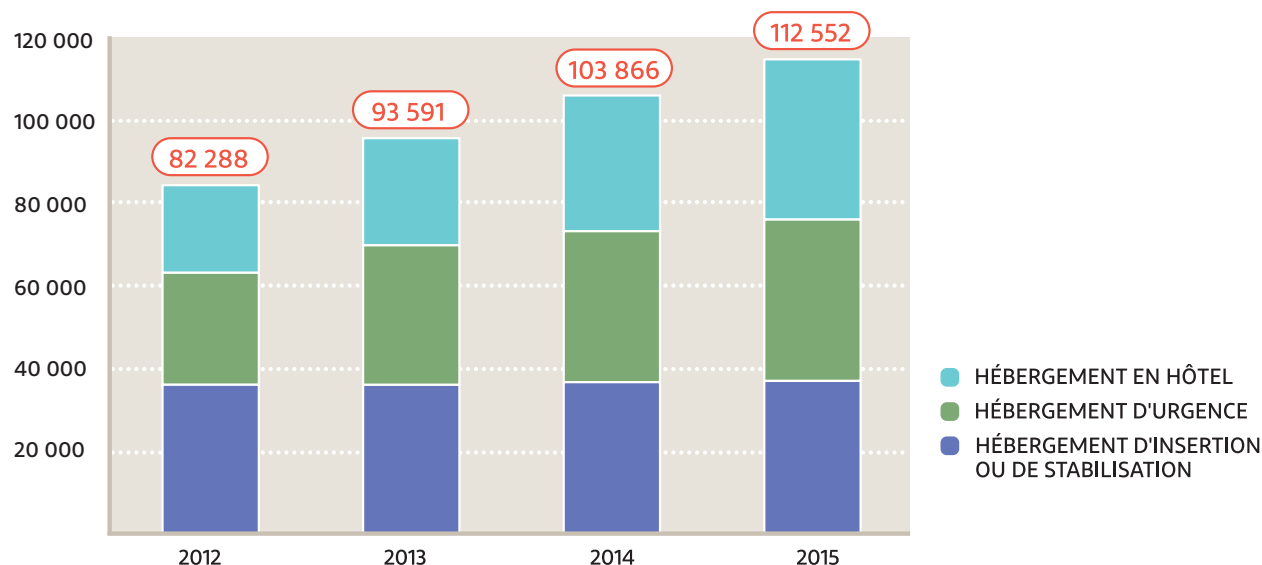
Les programmes favorisent l'accès au logement restent pour la plupart limités et parcellaires. Seulement 3 000 places ont été financées en pensions de famille entre 2013 et 2015, le projet « 10 000 logements accompagnés » a retenu 100 projets depuis 2014, tandis que le programme « Un chez-soi d'abord » ne loge que 350 personnes.

Le programme national d'intermédiation locative **Solibail a bénéficié** quant à lui **d'une réelle dynamique** et comptabilise à présent plus de 25 000 places (mais à 77 % en sous-location). 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).



ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PLACES EN HÉBERGEMENT GÉNÉRALISTE

SOURCE / COMMISSION DES FINANCES



La perspective du « logement d'abord » est également régulièrement mise en échec par la persistance des bidonvilles. Près de 16 000 personnes vivaient encore dans 539 bidonvilles et « grands squats » en France métropolitaine, hors « jungle » du Calaisis et Grande-Synthe, en novembre 2016. La circulaire du 26 août 2012 n'a été que partiellement appliquée et n'a pas empêché **de nombreuses évacuations sans solutions de logement**.

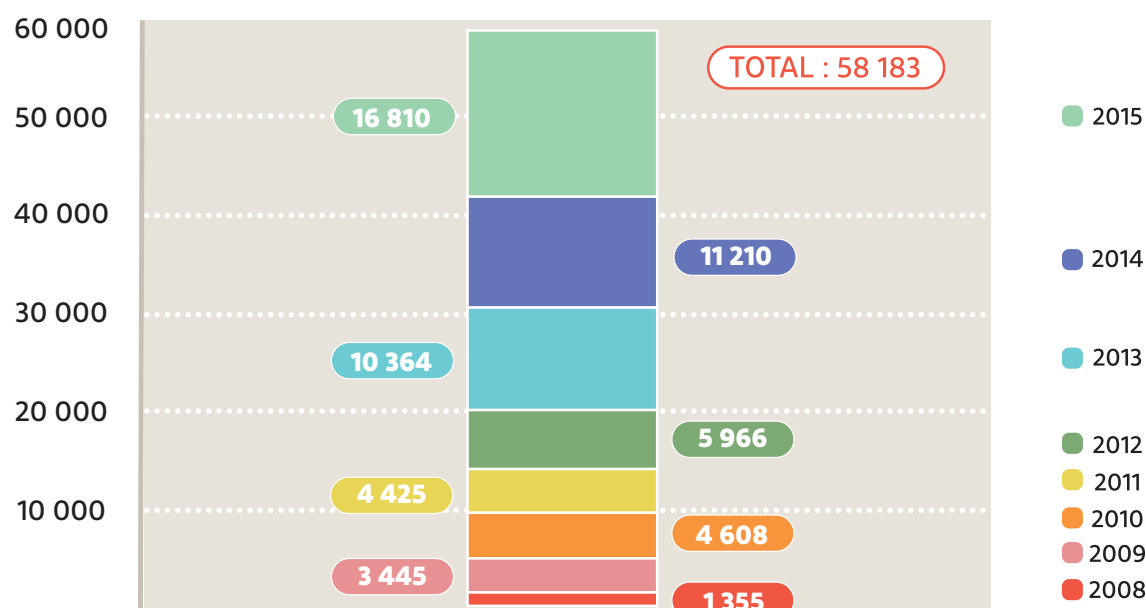
Autre motif d'inquiétude dans l'accueil des populations en grande difficulté, le « **plan migrants** » a **montré de nombreuses limites**. S'il a permis de dégager des milliers de places d'hébergement, cette mobilisation est intervenue après des mois voire des années de carence, laissant **des milliers de personnes dans le dénuement le plus complet dans les bidonvilles** de Calais, Grande-Synthe et Paris. Au final, en 2017, pour les personnes sans domicile, les principes d'inconditionnalité et de continuité de l'hébergement sont bafoués tous les jours : 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.

Dans ce contexte d'embolie générale, la question des attributions des logements sociaux est devenue centrale. La loi ALUR a créé des outils utiles : un système intercommunal d'accueil des demandeurs, un plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs et des conférences intercommunales, les accords collectifs intercommunaux. Elle engage une réforme du système d'attribution 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 au niveau intercommunal, un quota d'attributions de 25 % de ménages prioritaires imposé aux collectivités locales et à Action Logement, et un quota également de 25 % des attributions hors quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) destiné au quart des demandeurs les plus modestes.

Faute de procédures d'attributions bien ciblées sur les plus mal-logés, **la portée du Droit au logement opposable (Dalo) s'en trouve relativisée**. Dix ans après son adoption, le nombre de relogements progresse, mais le Dalo reste une pro-

MÉNAGES PRIORITAIRES DALO NON RELOGÉS

SOURCE / INFODALO, « SUIVI DE COHORTE », COMITÉ DE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DU DALO, DONNÉES ARRÊTÉES AU 18 FÉVRIER 2016.





messe insatisfaite pour près de 60 000 requérants reconnus « prioritaires et urgents », alors qu'il est censé répondre à des situations de mal-logement particulièrement aiguës.

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 : 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.

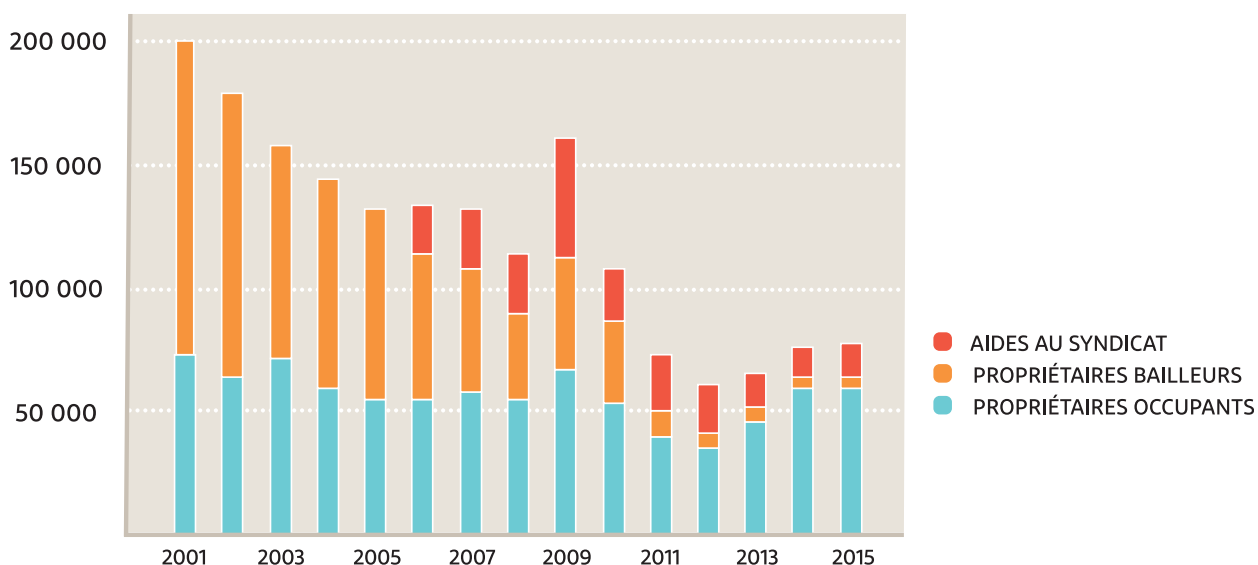
La rénovation thermique semble en revanche susciter un fort engagement et aura bénéficié d'une montée en puissance durant ce quinquennat. Le programme « Habiter mieux » poursuit désormais un objectif quantitatif de 70 000 logements rénovés en 2016 et 100 000 en 2017. Même si les premiers résultats semblent indiquer que **ces objectifs ne seront pas atteints** à la fin de l'année 2016, force est de reconnaître que, en cinq ans, la précarité énergétique a mobilisé de nombreuses collectivités. 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 et les volumes traités restent insuffisants pour éliminer les passoires thermiques à moyen terme.

Introduit par la loi relative à la transition énergétique, le « **Chèque énergie** », nouveau dispositif d'aide au paiement des factures, est expérimenté dans quatre départements à la place des tarifs sociaux, très insuffisants pour combattre les privations de chauffage des ménages modestes. Mais le montant trop faible de ce chèque risque au final d'en limiter sensiblement la portée.



LOGEMENTS AMÉLIORÉS DANS LE PARC PRIVÉ, AIDÉS PAR L'ANAH

SOURCE / ANAH



Autre avancée 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 trop flous, au lieu de choisir un seul niveau de performance minimale progressant avec le temps (à la manière des DPE).

Au carrefour de l'habitat indigne et de la précarité énergétique, une attention nouvelle a été portée au cours du quinquennat aux copropriétés : immatriculation des copropriétés, fonds de travaux destiné à anticiper les dépenses, encadrement de l'activité de syndic et de leurs honoraires, ou des outils d'intervention plus forts comme la première ORCOD-IN. Là encore, **les moyens qui seront déployés détermineront l'ambition** et l'action effective.

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 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, issus des fonds d'Action Logement, se pose la question du degré d'ambition des pouvoirs publics.

Le droit à la ville passe également par une meilleure répartition des logements sociaux. À cet égard, la loi du 18 janvier 2013 a renforcé la loi SRU et rehaussé son objectif de 20 à 25 % de logements sociaux d'ici à 2025 pour les communes concernées en zone tendue. La loi Égalité et Citoyenneté a ensuite imposé, dans les objectifs triennaux de production 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.

La loi autorise à présent le quintuplement des prélèvements, mais le taux pratiqué par les préfets est très inégal d'un territoire à l'autre. **Un durcissement serait nécessaire**, mais 17 ans après l'adoption de la loi SRU, les possibilités de sanction ouvertes aux préfets ont été très peu utilisées face aux communes de mauvaise volonté, des négociations locales peu transparentes leur ayant souvent été préférées.

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.

En ce qui concerne les conditions d'habitat souvent difficiles des Gens du voyage, des avancées importantes ont marqué le quinquennat, en particulier l'abrogation du statut des Gens du voyage, adoptée *in extremis* après cinq ans d'attente. La loi Égalité et Citoyenneté renforce aussi 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.



CONCLUSION

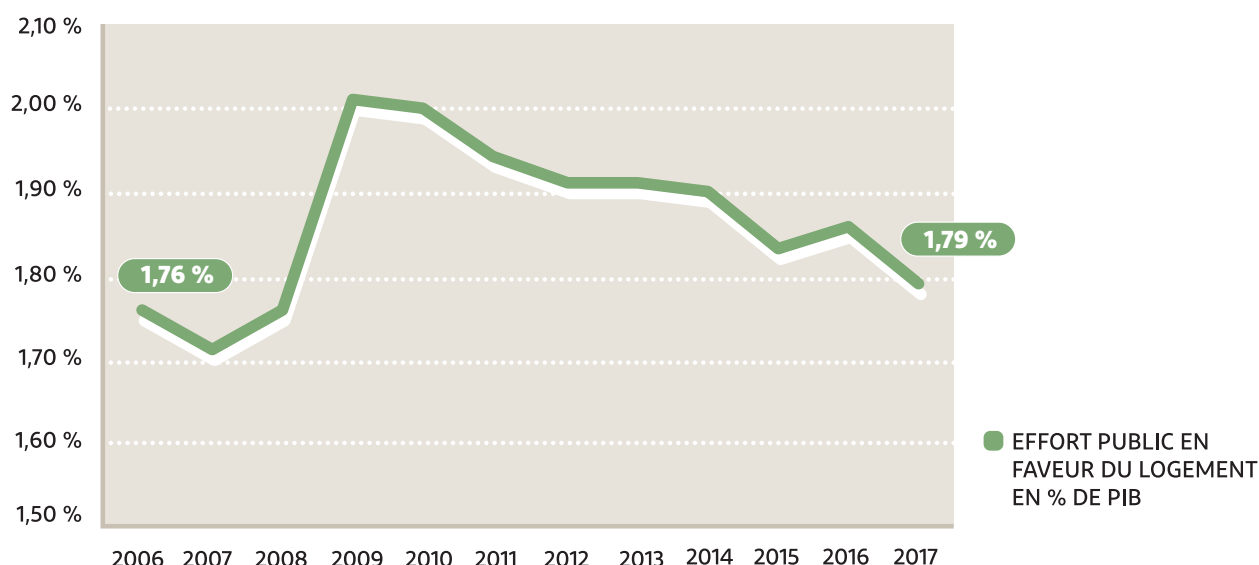
Si la situation ne semble pas meilleure qu'il y a cinq ans pour les mal-logés, des graines ont indéniablement été semées et des avancées obtenues, en matière de loyers, d'orientation des attributions Hlm, de gouvernance, de précarité énergétique... Mais elles ne suffiront pas face à l'ampleur du mal-logement, faute de priorité budgétaire accordée à ce sujet, de cap politique clair et stable et d'un partage des compétences suffisamment lisible et responsabilisant sur le terrain.

Après un début de quinquennat prometteur, les élections municipales ont provoqué un remaniement gouvernemental et la priorité accordée à une baisse de 50 milliards d'euros sur les dépenses publiques pour les trois années suivantes. **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, ponctuées d'abandons (comme la GUL), de sacrifices (comme sur les APL) et de limitation des perspectives (comme sur la mobilisation du parc privé).

L'acte 3 de la décentralisation, opéré au cours de ce quinquennat en plusieurs lois (Alur, NOTRe, MAPTAM...) s'est traduit par un renforcement du rôle des intercommunalités en matière d'habitat. La convergence vers le niveau intercommunal bute cependant sur le caractère encore souvent 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 transfert ou délégation de compétences semble parfois guidé par une recherche de réduction des dépenses publiques. L'absence de chef d'orchestre bien identifié 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. En définitive, **la majorité des mesures** esquissées ou **mises en œuvre** ces dernières années **mériteraient d'être poursuivies** et amplifiées avec un volontarisme adapté à l'urgence de la situation. Mais alors que les tensions se renforcent de toutes parts, il semble que bien souvent, face au mal-logement, les pouvoirs publics cherchent encore aujourd'hui à temporiser plutôt que tout faire pour faire respecter le droit au logement.

EFFORT PUBLIC EN FAVEUR DU LOGEMENT

SOURCE / MINISTÈRE DU LOGEMENT





Être humain !

DÉLÉGATION GÉNÉRALE

3, rue de Romainville. 75019 PARIS

Téléphone 01 55 56 37 00

Télécopie 01 55 56 37 01

fondation-abbe-pierre.fr