

L'état  
du mal  
logement  
en France

rapport  
annuel  
2006



FONDATION ABBÉ PIERRE  
POUR LE LOGEMENT DES DÉFAVORISÉS

# PREFACE

Une nouvelle fois, l'année qui vient de s'écouler aura vu la situation se dégrader sur le front du mal-logement. Partout en France, l'écart entre l'offre et la demande de logements à loyers accessibles se creuse. Le coût du logement pèse de plus en plus lourd dans le budget des ménages. La crise du logement touche désormais les classes moyennes, comme nous le signalons depuis quelque temps.

Un peu partout, des bidonvilles réapparaissent en périphérie des grandes villes. Des familles s'y entassent dans des conditions d'hygiène déplorables. Dans les campagnes, les habitats de fortune persistent : des personnes vivent à l'année dans des campings, des salariés dorment dans leur voiture.

Au cours du printemps et de l'été derniers, des hôtels meublés, des immeubles insalubres ou en mauvais état sont partis en flammes, faisant près de 50 morts, dont la plupart étaient des enfants. L'émotion populaire suscitée par ces dramatiques événements sera de courte durée. Les familles concernées n'intéressent pas grand monde, certains les qualifieront d'indésirables au lieu de les considérer comme des victimes.

Pendant ce temps, la situation se durcit en matière de jugements d'expulsions. Le nombre de ménages qui voient leur bail résilié chaque année dépasse désormais la barre fatidique des 100 000.

Et enfin, à l'automne, nos banlieues s'embrasent. Les quartiers flambent, la police riposte. La révolte des jeunes nous renvoie à l'échec des politiques, y compris celle de l'urbanisation des trente dernières années, laquelle a créé des cités qui se révèlent de véritables ghettos, sans perspective de mobilité pour leurs habitants. La mixité sociale est en panne. Sur les 720 communes concernées par l'application de la loi SRU promulguée en 2000, un tiers ont réalisé moins de 50 % de leurs objectifs, et près d'une centaine n'ont strictement rien entrepris pour rattraper leur retard, situation qu'a dénoncée le Président de la République.

Dans ce nouveau Rapport de la Fondation Abbé Pierre, tous ces phénomènes sont passés en revue, et l'analyse des causes qui les ont entraînés fait l'objet de plusieurs chapitres. Une analyse qui se veut la plus objective et documentée possible, et qui s'appuie sur les réflexions des acteurs de la société civile aux prises avec les difficultés de l'insertion des publics les plus durement touchés : les familles modestes, les précaires, les sans-droit. Plus particulièrement encore, ce rapport nous alerte sur la situation des jeunes confrontés de plein fouet à cette crise du logement sans précédent. On y lira leurs témoignages, dont certains sont bouleversants. On y constatera leur désarroi, leur désespoir parfois, devant l'impossibilité d'envisager, ou la nécessité de différer encore et encore un projet de vie, faute de pouvoir accéder à un logement. Devant ce drame, nous devons tous nous ressaisir, et sans tarder. Car une société qui ne laisse pas de perspective à ses jeunes se prive de tout avenir.

**Raymond ETIENNE**

*Président de la Fondation  
Abbé Pierre*

## **Ont participé à la préparation de ce Rapport :**

### **Comité de pilotage et d'experts**

*Animation* : Patrick Doutreligne  
René Ballain  
Danièle Defert  
Josette Delpiano  
Christophe Robert  
Bruno Six  
Joaquim Soares  
Didier Vanoni

### **Contributeurs externes**

**CERAT** : René Ballain (avec la participation de Yolande Encinas et Marie Bady)

#### **FORS-Recherche Sociale**

Didier Vanoni (avec la participation de son équipe : Julia Faure, Isabelle Benjamin, Anne Sauvayre, Florine Siganos, Damien Bertrand, Christophe Foultier)

**Université Paris-X Nanterre** : Michel Mouillart

**Alpil** : Marc Urhy

### **Groupe de pilotage interne à la Fondation Abbé Pierre**

**Administrateurs** : Raymond Etienne, Gérard Gantier, Jean-Pierre Gilles, Marie-Thérèse Koehler, Claude Néry

**Salariés** : Christian Ballet, Gisèle Benzitoun, Blandine Brunet, Pierrette Caron, Rose-Marie Delgrange, Véronique Etienne, Dominique Mallay, Guy Marion, Catherine Michot, Frédérique Mozer, Delphine Picard, Véronique Stella, Dominique-Cécile Varnat

**Bénévoles** : Florence Allera, Mireille Charonnat, Christiane Quénard, Michel Vives

### **Personnes auditionnées dans le cadre de la préparation du rapport**

Jean-Marie Aubery (UFJT), Xavier Benoist (FNPACT-ARIM), Jean-Luc Berho (CFDT), Laure Bourgoïn et Christian Jouin (CLCV), François Bregoux (FNARS), Claude Chaudières (Croix-Rouge Seine-Saint-Denis), Jean-Michel David (FAPIL), Gilles Desrumeaux (UNAFO), Etienne Fabris (USH), André Gachet (ALPIL), Serge Incerti Formentini (CNL), Patrick Kamoun (USH), Aminata Koné (CSF), Nelly Lordemus (Emmaüs-Habitat), Pierre Perio et Pascal Robin (CGL), Isabelle Serry (CCMSA), Fabien Tuleu (Emmaüs France)

**Coordination des textes** : Danièle Defert

**Directeur scientifique de l'ouvrage** : René Ballain

**Responsable de la rédaction** : Christophe Robert

**Directeur de la publication** : Patrick Doutreligne

# Sommaire

## **PREFACE** ..... 3

Chapitre 1.

### **Le logement des jeunes dans l'œil du cyclone**

1. Les jeunes victimes d'une double crise .. 13
2. Le cercle des jeunes en difficulté  
de logement s'élargit ..... 19
3. Des effets sociaux en cascade ..... 33
4. Le logement des jeunes :  
un enjeu pour des politiques à venir ..... 43

Chapitre 2.

### **La baisse alarmante de la solvabilité des ménages**

1. L'érosion progressive des aides  
personnelles au logement ..... 53
2. Pour les ménages,  
des budgets impossibles à gérer ..... 69
3. Les aides personnelles au logement  
victimes d'un mauvais procès ..... 77

Chapitre 3.

### **Crise du logement, crise des banlieues**

1. Les banlieues en crise : une autre facette  
de la crise du logement ..... 87
2. La production de logements sociaux  
demeure insuffisante ..... 97
3. La politique de renouvellement urbain  
à l'épreuve de cette double crise ..... 113

Chapitre 4.

**Le tableau de bord du mal-logement**

- 1. Les indicateurs du mal-logement ..... 123
- 2. Les indicateurs de la crise du logement .. 145

Chapitre 5.

**Des politiques qui protègent  
de moins en moins les plus faibles**

- 1. Protéger les personnes en difficulté ..... 159
- 2. Protéger les demandeurs de logement  
et les locataires ..... 177
- 3. Des exemples européens pour favoriser  
la mise en œuvre du droit au logement .. 191

Chapitre 6.

**Des politiques en décalage avec  
les besoins sociaux**

- 1. Un engagement insuffisant pour répondre  
aux besoins en logement ..... 205
- 2. Un engagement insuffisant pour réduire  
les fractures sociales et territoriales ..... 213
- 3. Le logement saisi par la fièvre du marché :  
l'amortissement "Robien" en question .. 231
- 4. Une solidarité qui ne fonctionne pas .... 245

**Les propositions  
de la Fondation Abbé Pierre ..... 253**

ANNEXES

- les chiffres du mal-logement ..... 269
- bibliographie ..... 271



- Les jeunes victimes d'une double crise
- Le cercle des jeunes en difficulté de logement s'élargit
- Des effets sociaux en cascade
- Le logement des jeunes : un enjeu pour des politiques à venir

chapitre

# le logement des jeunes dans l'œil du cyclone

Dans ses précédents rapports, la Fondation Abbé Pierre a déjà eu l'occasion d'aborder la question du logement des jeunes. Que ce soit à propos du logement des saisonniers, dont ils constituent le plus gros des bataillons, ou à propos de l'hébergement chez des proches, auquel ils recourent fréquemment quand les appuis familiaux viennent à manquer et qu'ils ne peuvent accéder à un hébergement dans une structure collective ou à un logement autonome. Pour les uns comme pour les autres, pour les saisonniers comme pour les hébergés, il a d'abord fallu casser les représentations qui permettaient à la société de ne pas prendre la mesure de phénomènes pourtant inquiétants. On a ainsi longtemps minoré la problématique du logement des saisonniers en recourant à une image se réduisant à celle du fêtard qui fait les vendanges ou travaille l'été sur des sites touristiques pour se faire de l'argent de poche et qui, de ce fait, n'a pas besoin d'autre chose que d'un logement de fortune ou d'une place dans un camping<sup>1</sup>. De la même façon, on a limité la question de l'hébergement chez des proches à une solution transitoire et passagère qui faisait fonctionner les ressorts de la solidarité de proximité, avant de mesurer les dégâts qu'elle générerait pour les hébergés, mais aussi pour les hébergeants<sup>2</sup>.

Alors pourquoi consacrer le premier chapitre de ce onzième rapport sur l'état du mal-logement en France à la question du logement des jeunes ? D'abord, parce que la Fondation Abbé Pierre veut témoigner, avec les associations qui agissent sur le terrain, de l'aggravation de la situation. Une aggravation récente qui élargit le cercle des jeunes concernés par des difficultés de logement et ne concerne pas seulement les jeunes en errance, faiblement qualifiés, connaissant la précarité de l'emploi, mais aussi, et de plus en plus, des jeunes qualifiés, disposant d'un travail et de revenus qui, il y a peu de temps encore, leur permettaient d'accéder à un logement.

Il s'agit là d'une aggravation de la situation due à **une crise du logement sans précédent qui génère des effets sociaux durables**

1 Le rapport sur l'état du mal-logement de la Fondation Abbé Pierre avait consacré un important développement au thème du logement des saisonniers en 2002. Au moins 1 million de personnes vivent essentiellement de travail saisonnier en France tant dans le secteur du tourisme que dans celui de l'agriculture. La plupart sont contraints à ce type d'emploi qui les protège très mal du point de vue du droit du travail et qui les soumet souvent à des conditions de logement inacceptables.

2 Voir le premier chapitre du rapport sur l'état du mal-logement 2005 pages 9 à 34 qui concluait que l'hébergement chez des proches représentait un toit mais rarement un facteur d'insertion.



**et pour certains sans doute probablement irréversibles.** Quelle que soit sa situation, salariée en CDI ou en insertion, femme ou homme, isolée ou en couple, une grande partie de la population âgée de moins de 30 ans a un parcours résidentiel qui se construit sous de telles contraintes qu'il en résulte des dysfonctionnements en cascade dans les différentes sphères de sa vie privée et de sa vie sociale. Les conséquences de ces parcours sont nombreuses et dénoncées par les travailleurs sociaux comme par les professionnels de l'insertion, que ce soit en matière de santé, de ségrégation spatiale, de discrimination, de vie matrimoniale et de fécondité, de choix de localisation et de carrière professionnelle, d'arbitrage en matière de consommation et d'épargne, de (non-)mobilité et de (non-)insertion professionnelle, etc.

La Fondation Abbé Pierre se devait, en cette année de préparation des grandes échéances électorales, de rendre compte de ces phénomènes, afin de montrer, en partant du quotidien des jeunes, de leurs souffrances, de leurs incertitudes, de leurs déceptions, mais aussi de leurs réactions vis-à-vis de la brutalité d'un système qui les exclut, à quel point l'« **état de jeunesse** » n'apparaît plus comme une période de transition vers une stabilité et une sécurité, mais davantage comme **une période permettant d'apprendre à vivre sous la menace permanente de la précarité.** Au-delà, au travers de la question du logement des jeunes, la Fondation Abbé Pierre souhaite apporter un éclairage concernant la **désescalade**<sup>3</sup> que subissent tous les publics, quel que soit leur âge et qu'ils soient défavorisés ou non, vis-à-vis du système de protection sociale, mais aussi dans la hiérarchie sociale, avec au bas de l'échelle, au final, ceux qui finissent toujours par subir les plus grands dommages.

3 Désescalade : Ce mot entré récemment dans les dictionnaires signifie, sachant que l'origine d'escalade est *assaut d'une position au moyen d'échelles*, qu'il faut entreprendre de descendre une voie (l'échelle sociale) par le chemin que l'on a gravi avec peine.

## Les jeunes victimes d'une double crise

Les jeunes de 15 à 30 ans, qui représentent 10 millions de personnes en France, sont légitimement préoccupés par leur devenir. Ils sont de fait confrontés à une insécurité croissante pour conquérir leur autonomie alors qu'un bon niveau de formation ne protège plus autant qu'avant du chômage et que l'accès à un travail, souvent précaire, n'offre pas les conditions d'une réelle autonomie, et de moins en moins la possibilité d'accéder à un logement. Les soucis économiques sont ainsi venus redoubler les difficultés liées à la construction de l'autonomie, à l'accès à l'indépendance, à la construction de soi. L'accès à un emploi, l'installation dans un logement autonome et la mise en couple ne vont plus de pair. Il y a non seulement dissociation de ces trois processus, mais chacun d'eux connaît des infléchissements importants et de fortes perturbations : la formation d'une vie de couple connaît des soubresauts, l'emploi est instable et précaire, la perspective d'accéder à un logement est incertaine et la possibilité d'en supporter la charge parfois improbable.

Les difficultés que rencontrent les jeunes pour se loger trouvent leur origine dans les évolutions profondes qui affectent la société française. Ils subissent plus violemment que d'autres une double crise. Celle, déjà ancienne, de la dégradation du marché du travail et de la montée de la précarité qui fragilise durablement les plus faibles, ceux qui ne disposent pas d'un niveau de formation suffisant pour s'insérer socialement et économiquement. Ils subissent aussi de plein fouet les effets de la crise du logement, qui s'est aggravée depuis quelques années et se traduit par un défaut d'offre de logement à bon marché. Cette crise du logement qui s'installe sur fond de précarité et de fragilité économique, et qui en redouble les effets, met en difficulté des catégories de jeunes qui étaient jusqu'alors protégées : de plus en plus de jeunes salariés et d'étudiants se trouvent confrontés à un marché du logement sélectif et restreint. Parallèlement, ceux qui étaient déjà en difficulté (jeunes en insertion, jeunes en marge) le sont encore davantage. Pour eux, le logement, ou plutôt le fonctionnement du secteur du logement, est facteur d'exclusion. Les jeunes qui travaillent mais disposent d'un salaire insuffisant pour accéder à un logement autonome demeurent dans des foyers de jeunes travailleurs parfois plusieurs années. Et, comme

le souligne un responsable associatif de la région marseillaise, « *les jeunes ne sortent plus des solutions d'habitat intermédiaire* ». Il n'est alors pas étonnant de constater que l'embolie des structures d'hébergement conduit, en bout de chaîne, les Boutiques Solidarité de la Fondation Abbé Pierre à accueillir de plus en plus de jeunes en errance.

### La jeunesse est devenue un temps d'apprentissage de la précarité

---

A l'évidence, les jeunes sont touchés par ce que Jacques Rigaudiat appelle « le fait social majeur de notre temps » : la montée des précarités et, avec elles, celle des insécurités sociales et économiques<sup>4</sup>. Il s'agit d'un processus installé dans la durée qui contribue au développement d'une nouvelle forme de pauvreté, « la pauvreté disqualifiante » qui naît du refoulement hors du marché de l'emploi de franges nombreuses de la population<sup>5</sup>. La montée des précarités trouve ainsi son origine dans la dégradation de la condition salariale, et les « nouveaux pauvres » sont pour l'essentiel des salariés.

Cette situation s'explique par deux phénomènes qui concernent l'ensemble de la société française, mais touchent particulièrement les jeunes. Le premier réside dans la montée du chômage et le **développement de la précarité de l'emploi**. En vingt ans, le nombre de CDD a été multiplié par six, celui de l'intérim par quatre, alors que dans le même temps le nombre de salariés en CDI ne progressait que très faiblement (12% seulement). Parallèlement le sous-emploi, qui regroupe l'ensemble des personnes à temps partiel souhaitant travailler davantage, est en augmentation depuis le début des années 1990, et il concerne désormais 1,2 million de personnes<sup>6</sup>. Sous-emploi et emploi précaire vont d'ailleurs souvent de pair puisque les personnes sous-employées sont bien plus fréquemment que les autres titulaires de contrats « temporaires » (32% des personnes sous-employées sont en CDD ou contrats saisonniers, contre 7% de l'ensemble des actifs, les personnes sous-employées représentent 60% des « contrats emploi solidarité » et 35% des « contrats emploi consolidé »). Finalement, entre chômage et emploi stable, c'est toute une « zone grise » de l'emploi qui se consti-

---

4 Jacques Rigaudiat, *A propos d'un fait social majeur : la montée des précarités et des insécurités sociales et économiques*, Droit Social, n° 3, mars 2005.

5 Serge Paugam, *Les formes élémentaires de la pauvreté*, le lien social, Presses universitaires de France, 2005.

6 Il n'a cessé de progresser entre 1990 et 1998 (de 3,6% des actifs à 6,6%) ; il a ensuite diminué jusqu'au début 2002, parallèlement à la décade du chômage, et connaît une légère reprise depuis (de 4,6% en 2002 à 4,8% en 2004). Insee Première, *Le sous-emploi concerne 1,2 million de personnes*, n° 1046, octobre 2005.

tue, qui concerne, si l'on prend ainsi en compte l'emploi précaire (CDD, intérim, stages et contrats aidés) et le sous-emploi (temps partiel contraint), 5,3 millions de personnes en 2000, soit le quart de l'emploi total et 43% des emplois les moins qualifiés.

### Les jeunes davantage touchés par la précarité

Les jeunes sont particulièrement touchés par le chômage (un jeune de moins de 25 ans sur cinq est au chômage) et les 2/3 d'entre eux environ accèdent à un travail sous une forme précaire (CDD, missions, intérim).

Les emplois en intérim (641 000 personnes fin 2004) comme les temps partiels contraints représentent entre 60% et 80% des emplois proposés aux jeunes selon les régions considérées. Le recours à l'intérim est plus que jamais prépondérant dans l'industrie, qui emploie 47,9% des intérimaires alors qu'elle ne représente que 22,7% de l'emploi salarié total. Par ailleurs, en 2004, 150 000 jeunes de 15 à 29 ans avaient un emploi à temps partiel, dont la durée hebdomadaire était inférieure à 15 heures, soit 22,5 % des emplois à temps partiel de moins de 15 heures hebdomadaires. 428 000 occupaient un emploi à temps partiel dont la durée hebdomadaire est strictement inférieure à 30 heures<sup>7</sup>.

La probabilité de se retrouver en sous-emploi est plus forte chez les moins de 25 ans, a fortiori s'ils sont non-diplômés et étrangers. Le taux de sous-emploi est maximal pour les 20-24 ans avec 9,5% des actifs occupés (contre 5% des actifs en général), et parmi eux les jeunes femmes sont les plus touchées : entre 20 et 24 ans, 15,7% des actives travaillent à temps partiel et souhaiteraient travailler plus. Ce qui n'est pas étonnant, puisque les femmes représentent 80% des actifs sous-employés.

L'autre phénomène majeur, étroitement corrélé au précédent, est **l'existence d'une population de travailleurs pauvres disposant de salaires qui ne leur permettent pas d'échapper à la pauvreté**. C'est ainsi qu'en 2001 la moitié des actifs pauvres avait occupé un emploi stable pendant l'ensemble de l'année. L'emploi ne protège donc pas de la pauvreté et **à côté de la précarité de l'emploi il y a ainsi une précarité par l'emploi** qui affecte principalement, mais pas uniquement, les jeunes.

Entre chômage, sous-emploi, précarité de l'emploi et précarité financière des travailleurs pauvres, c'est vraisemblablement, selon l'estimation de Jacques Rigaudiat, entre le quart au moins et le tiers de la population, soit 15 à 20 millions de personnes - 7 millions de pauvres et 8 à 12 millions de précaires - qui, pour une raison ou une autre, ont de façon durable des conditions de vie marquées du sceau de l'extrême difficulté.

7 Source INSEE : population active occupée au sens du BIT, à temps partiel.

Les jeunes sont ainsi touchés par la fin de la perspective qu'entretenait la société salariale, celle d'une mobilité sociale généralisée. Si une grande partie du salariat est encore intégrée, le statut de salarié à temps plein est moins la norme. Il laisse de côté une frange non négligeable d'individus, dont les jeunes, et singulièrement ceux issus de l'immigration.

La situation qui est ainsi faite aux jeunes ne représente donc pas seulement un moment difficile avant un rétablissement dans une condition plus stable, mais elle préfigure vraisemblablement une situation qui se généralise. **La jeunesse n'est donc pas seulement un passage, elle est aussi un temps d'apprentissage pour une vie qui risque fort d'être durablement marquée du sceau de la précarité et de l'incertitude.** Elle représente finalement un temps d'acculturation à l'insécurité sociale, qui correspond à ce moment particulier de notre histoire, celui de l'effritement de la société salariale qui accrochait les protections au statut de salarié. Le nouvel horizon qui se dessine alors pour eux se caractérise par une généralisation de la précarité et par une forte récurrence de la pauvreté : la pauvreté d'aujourd'hui devient un risque permanent pour tous ceux, très nombreux, qui se situent aux franges<sup>8</sup>. Tout converge pour montrer qu'une part importante de la population, sans être pauvre à proprement parler, est en permanence sur le fil du rasoir, connaît des difficultés sans jamais en voir la fin, ni même pouvoir espérer en sortir.

### Les jeunes davantage touchés par la pauvreté

La pauvreté a changé de nature, et les jeunes y sont désormais davantage exposés. Alors que la pauvreté concernait il y a une trentaine d'années principalement des personnes âgées et des inactifs résidant en milieu rural, elle touche désormais plutôt des jeunes, et des salariés vivant en ville.

Depuis les années 1970, les jeunes ménages se sont continuellement appauvris : 20% des ménages dont le chef était âgé de moins de 25 ans se trouvaient sous le seuil de pauvreté en 1996, contre 8,5% en 1979 et 5% en 1970.

### Les jeunes confrontés à une offre de logement restreinte et inadaptée

Alors qu'ils sont soumis à des difficultés économiques majeures, les jeunes qui recherchent un logement sont confrontés à une offre limitée

<sup>8</sup> Alors que la pauvreté a diminué en France à la fin des années 1990 et au début des années 2000 dans un contexte de recul du chômage, le nombre de personnes situées entre 50% et 60% du revenu médian est resté stable aux environs de 3,6 millions de personnes.

et inadaptée<sup>9</sup>. Ce décalage est d'autant plus vif que la demande émanant des jeunes augmente et qu'elle porte essentiellement sur des petits logements. Sa progression résulte notamment du doublement du nombre d'étudiants dans les années 1980 et de la généralisation des aides au logement, qui leur a permis de dé-cohabiter depuis le début des années 1990 (un nouveau ménage sur cinq apparu entre 1992 et 1996 est un ménage étudiant). A cela s'ajoute l'entrée plus tardive des jeunes dans la vie familiale (concubinage, mariage, création d'une famille), laquelle augmente le besoin de petits logements pour des jeunes isolés qui, auparavant, quittaient le domicile familial pour vivre en couple.

Mais, alors que les jeunes sont désormais plus pauvres, plus mobiles, et qu'ils vivent plus souvent en ville que les générations précédentes de jeunes, ils sont essentiellement orientés vers le parc locatif privé : 52% des jeunes de moins de 30 ans étaient locataires du secteur libre en 2002, tandis que 14% étaient en situation de sous-location ou occupaient un logement meublé, et que seuls 21% disposaient d'un logement social. Les raisons de leur faible présence dans le parc locatif social tiennent à la structure du parc HLM (faiblesse du nombre de petits logements), à l'ampleur de la demande familiale, ainsi qu'aux modalités d'attribution. Mais en étant orientés essentiellement vers les petits logements du parc privé, les jeunes sont conduits à payer les loyers les plus chers, puisque les petits logements ont des coûts de location au m<sup>2</sup> supérieurs de 40% à 50% à ceux des plus grands logements, notamment parce que ces logements connaissent une forte mobilité qui auto-rise des réajustements de loyer à chaque changement de locataire.

#### Les jeunes supportent les loyers les plus chers

En 2000, le montant annuel moyen des coûts de loyer hors charges était de :  
- 3 356 euros pour les moins de 25 ans, contre 3 059 euros pour les 25-34 ans,  
et seulement de 1 957 euros pour les 35-44 ans et de 838 euros pour les 65-74 ans.

Ceci s'explique surtout par le recours très important au parc privé auquel sont contraints les jeunes.

Paradoxalement, les possibilités de logement pour les jeunes se trouvent surtout dans le parc locatif privé, celui qui est le plus cher, et la majorité des jeunes qui veulent accéder à un logement sont confrontés au marché. C'est ainsi que **la population la plus fragile, celle des jeunes qui**

<sup>9</sup> La plupart des données de cette partie consacrée au logement des jeunes sont tirées de l'article de Nadia Kesteman, *le logement des jeunes : synthèse des études statistiques récentes*, publié dans Recherche et Prévisions n°79, mars 2005.

**entrent dans la vie, est conduite à se loger dans les logements les plus chers, ceux qui offrent les conditions les moins avantageuses.**

Mais les portes du logement ne s'ouvrent pas facilement pour les jeunes, du fait des craintes que suscite leur demande auprès des bailleurs (mobilité, impayés, troubles de voisinage), qui réclament alors des garanties parfois exorbitantes. Nombreux sont ceux qui demeurent alors au domicile familial quand cela est possible, comme le suggère la stabilisation de l'âge de départ du domicile parental depuis le début des années 1990 (en 2002, 55% des jeunes âgés de 19 à 26 ans déclaraient vivre chez leurs parents). Cette cohabitation étant fortement liée à l'incapacité des jeunes à faire face au coût d'un loyer (77% des jeunes qui résidaient en 2002 au domicile parental déclaraient qu'ils n'avaient pas les moyens d'envisager de dé-cohabiter). Enfin, à côté de ceux qui accèdent à un logement autonome ou demeurent dans leur famille, de nombreux autres jeunes restent **aux portes du logement**, sollicitent les structures d'hébergement ou d'habitat temporaire, sont parfois contraints, faute de places disponibles, de recourir à des solutions de fortune (squat, camping, hébergement chez des proches, etc.) ou se retrouvent même à la rue.

### Les jeunes sont plus que d'autres « aux portes du logement »

En 2002, 55% des jeunes âgés de 19 à 26 ans déclaraient vivre chez leurs parents, alors que 35% de cette tranche d'âge avait un emploi. L'âge de l'installation dans un logement autonome financé uniquement par le jeune lui-même ou le jeune ménage ne cesse d'augmenter : en 1997, l'indépendance financière résidentielle était atteinte en moyenne à l'âge de 23,9 ans pour les hommes et 21,9 ans pour les femmes, alors qu'elle l'était respectivement à 22,8 et 21,5 en 1992.

Les jeunes les plus fragiles sont sur-représentés parmi les publics en difficulté de logement. Ceux qui ont entre 18 et 29 ans représentent plus d'un tiers de la population sans domicile personnel (selon l'enquête réalisée par l'Insee en 2001), alors qu'ils appartiennent à une classe d'âge ne représentant que 23% de la population française. Ils sont également nombreux parmi les personnes hébergées dans les CHRS comme dans les différentes formules d'habitat temporaire, ou parmi ceux qui recourent à un hébergement chez un tiers.

---

## Le cercle des jeunes en difficulté de logement s'élargit

Il n'est pas possible de mesurer réellement les effets de l'aggravation de la crise du logement sur les jeunes au travers des seuls chiffres et analyses que produisent les statisticiens et les professionnels de l'immobilier. Appréhendée à partir de la perception qu'en ont les jeunes, mais aussi à partir du récit de leur vécu, cette crise prend en effet un relief tout particulier, les conduisant à une forme nouvelle d'instabilité résidentielle qui s'apparente à une sorte de « nomadisme urbain ». A ce sujet, tous les témoignages recueillis attestent d'une aggravation des difficultés et de leur généralisation à des jeunes insérés socialement mais désormais confrontés à une précarité résidentielle et professionnelle qui ne fait que renforcer la précarité et le risque d'exclusion des jeunes les plus fragiles. **En haut comme en bas de l'échelle sociale, les jeunes sont les premiers exposés aux turbulences de la crise du logement.** Ce qui frappe en effet aujourd'hui, et que rapportent tous les responsables d'associations en contact avec les jeunes, c'est l'élargissement du cercle des jeunes concernés par des difficultés d'accès au logement qui regroupe désormais des jeunes de toutes les classes d'âge entre 16 et 30 ans (« *il n'existe pas d'âge particulier correspondant à une demande d'aide, même si les sollicitations des jeunes de plus de 18 ans sont plus nombreuses* »). Et si les jeunes en errance ou en insertion sont toujours aussi nombreux - parmi eux le nombre de ceux qui ne disposent d'aucun revenu augmente - d'autres jeunes appartenant à des catégories sociales jusque là protégées des turbulences du marché du logement se trouvent en difficulté.

### **Des jeunes intégrés socialement et économiquement, mais en difficulté de logement**

---

Ils ont un emploi, parfois en CDI, des ressources stables et correctes (entre 1000 et 1500 euros), et pourtant ils sont en difficulté pour accéder à un logement. Ils ne trouvent pas de logement, ou seulement après de longues recherches, et celui-ci est alors souvent inadapté et de faible qualité. Comme si les jeunes étaient assez systématiquement orientés vers les logements dégradés, au point qu'à l'occasion de leur



recherche de logement on pourrait dresser la carte de ce qui reste du parc indigne et insalubre que peinent à identifier les enquêtes officielles ! **Ces jeunes qui disposent d'une qualification, d'un emploi, de ressources convenables si on les compare aux ressources moyennes des ménages, sont en quelque sorte rattrapés par la crise du logement.**

Certains, au début de leur recherche, que l'accès à un logement ne devrait pas leur poser de problème, ils découvrent progressivement les obstacles, réduisent leurs ambitions, cherchent longtemps un logement qui n'aura pas les qualités de celui qu'ils avaient imaginé et pèsent davantage sur leur budget. Ce qui marque leurs propos c'est l'incrédulité d'abord, puis le désarroi, voire le désenchantement. Ce qu'exprime bien cette jeune femme diplômée de l'enseignement supérieur : « *c'est fou de se dire qu'on a des ressources, qu'on peut payer un certain montant, qu'on n'a pas de difficultés d'insertion, mais que tous nos projets de vie sont en veille à cause du logement* ».

Ces jeunes, intégrés socialement et économiquement, utilisent peu les aides et ne font pas toujours valoir leur droit à une allocation logement, parfois par méconnaissance mais surtout parce que leurs revenus sont supérieurs aux plafonds pris en compte pour leur attribution. Ils n'utilisent pas davantage les dispositifs publics, parce qu'ils n'en ont pas toujours connaissance, mais aussi parce qu'ils n'imaginent pas recourir à des aides sociales jugées stigmatisantes. Nous avons effectivement rencontré des assistantes sociales et travailleurs sociaux qui refusent pour eux mêmes les aides du fonds de solidarité pour le logement. Il en est ainsi de cette assistante sociale dans une petite ville de la région grenobloise, qui n'a pas fait les démarches pour bénéficier de l'aide du Loca-pass quand elle est entrée dans le petit studio de 20 m<sup>2</sup> qu'elle occupe depuis trois ans. « *Je n'ai pas osé, je travaille dans le social et cela me coûtait. Je me suis dit qu'avec mon niveau de salaire et les solidarités que j'avais je pouvais me débrouiller. Pour le mobilier, j'ai acheté petit à petit, 20 m<sup>2</sup> à meubler c'est facile !* ». Elle connaît bien les dispositifs et évidemment elle a également pensé au fonds de solidarité pour le logement : « *quand j'ai commencé à travailler, j'étais dans les plafonds et j'aurais pu le faire, mais c'est pareil j'ai préféré éviter. De toute façon, je viens de voir passer un dossier où le FSL ne se porte pas garant pour la fonction publique territoriale...* ».

Ces jeunes s'adossent pour accéder à un logement essentiellement aux ressources que leur procurent leurs familles : utilisation du patrimoine familial, aide pour le paiement du loyer, apport d'une caution solidaire et de garanties, etc. (« *je suis passée par une agence pour trouver un logement, et j'ai bien vu que même si je gagnais ma vie - salaire de 1 200 euros pour un loyer de 450 euros -, ce sont les trois dernières*

*fiches de paie de mon père qui ont compté pour l'agence »). Mais une telle situation ne permet guère d'avoir des perspectives de vie et de construire des projets. **Les jeunes ainsi confrontés à l'expérience d'une double insécurité professionnelle et résidentielle sont sans cesse ramenés à la case départ, obligés de repartir à la quête d'un emploi, d'un logement, et pour accéder à celui-ci conduits à solliciter leurs parents.***

C'est cette spirale de la précarité que vit cette jeune journaliste pigiste de 25 ans bénéficiant de revenus de l'ordre de 900 euros mensuels et ayant reçu son congé de la part de son propriétaire. Comme son témoignage l'atteste, cela n'a pas été sans souffrance : *« Je me disais dans trois mois je suis à la rue et dans six mois au RMI, je me demandais comment j'allais faire pour retrouver un logement. J'ai eu une période de grosse dépression qui m'a fait prendre du poids. J'étais tellement préoccupée par ma situation de logement que je ne pouvais pas chercher de travail ».* Elle a pourtant fait toutes les démarches nécessaires sans succès. Dans le parc social, ses ressources ont été jugées insuffisantes et sa demande non prioritaire (paradoxe qui la laisse encore perplexe) et dans le parc privé sa candidature a été écartée au profit de celle d'étudiants. Elle a alors choisi de se faire passer, précisément, pour une étudiante. Ainsi, avec la caution de ses parents, elle a pu dénicher un studio meublé de 13m<sup>2</sup> qu'elle paie 400 euros. *« Avec mon budget, je n'avais pas le choix, j'ai été encore obligée de mentir, de dire que j'étais étudiante et que j'étais aidée par mes parents. Sans mes parents je n'y serais pas arrivée. Mais à 25 ans, on en a marre de dépendre de ses parents. Ça fait trois ans que j'ai fini mes études, je travaille et pourtant je dépends encore de mes parents, c'est gênant ».*

C'est aussi cet appui familial qui a été sollicité par une jeune infirmière. A la signature du bail, l'agence immobilière demande deux mois de caution ainsi que la garantie des parents. Mais l'agence n'accepte pas que son père, qui est moniteur de ski, se porte garant, car il fait partie des professions indépendantes et n'a pas de CDI ! *« Il a fallu que ce soit ma mère qui se porte garant, alors qu'elle a des revenus moins importants que mon père. Et si elle n'avait pas eu de CDI, ils n'auraient pas accepté ! Pourtant, avec 1 200 euros de salaire, je suis censée pouvoir me débrouiller toute seule. Et puis il faut voir ce que ça m'a coûté au total de prendre ce logement : la caution, les frais d'agence... j'ai dû y passer une paye ! Heureusement que j'avais travaillé avant et que j'avais quelques économies, sinon... ».*

L'histoire est la même pour cette jeune femme rédactrice dans une collectivité locale, mais le dénouement moins heureux. Pour pouvoir obtenir un logement dans le parc privé, compte tenu de ses ressources, il lui fallait un garant, or même si ses parents sont propriétaires de leur

logement, leur caution ne suffisait pas, car son père est en invalidité. Elle s'est alors tournée vers sa sœur aînée, mais cette dernière était en congé parental. Sa grand-mère s'est enfin proposée de l'aider, mais elle avait plus de 83 ans et les bailleurs n'acceptent pas la caution des personnes âgées. « *Pas de parc privé pour moi* » déclare-t-elle alors.

Que les appuis familiaux viennent à faire défaut à ces jeunes qualifiés bien insérés socialement - notamment parce que les incertitudes économiques et la séparation des couples réduit la capacité d'aide des familles - et c'est alors le dépôt d'une demande de logement social qui est envisagé, faute d'autre choix possible. Même si, comme le dit une jeune fonctionnaire dans une petite ville de province « *cela fait un peu assisté* ». Cette perspective qui n'avait pas été imaginée au départ conduit parfois à changer le regard sur le logement social et à en redécouvrir les qualités. C'est ce que soulignent cette jeune comptable et son ami, l'un travaillant à Grenoble l'autre à Lyon, qui ont cherché un logement entre les deux villes et ont été amenés à déposer une demande de logement social après des recherches infructueuses dans le secteur privé. Satisfaite du logement qui lui a été attribué, elle a modifié son jugement sur le logement social : « **j'avais bien sûr des clichés en tête, mais aujourd'hui je me dis qu'il y a de bons HLM ou qu'il y a du bon dans les HLM** ».

### « Avec 1 400 euros par mois et un CDI, je ne connais personne qui a un logement à lui »

Avec l'exemple de ce jeune informaticien parisien de 25 ans, qui après 2 ans de CDD au SMIC, est titulaire d'un CDI qui lui permet de gagner 1 400 euros par mois (SMIC en salaire de base, le reste selon la production), il est possible de se rendre compte à quel point les blocages vis-à-vis du logement peuvent retarder la construction d'un projet d'autonomie. Son témoignage vaut pour ce que ressent toute une génération de jeunes bien intégrés et pourtant maintenus **au seuil de la vie d'adulte**.

Avec son premier travail en CDD, il obtient un logement par son réseau familial et l'occupe en co-location avec un copain. Les aides au logement permettent de réduire la charge du loyer : « *ce n'était pas cher, je touchais l'allocation logement et on n'avait que 170 euros à payer chacun* ». Mais la promiscuité rend difficile la poursuite de l'expérience, « *c'était pas vraiment un lieu pour la co-location... il n'y avait pas de cuisine* ».

Après avoir cherché en vain un autre logement, il reprend finalement le logement qu'occupait ses parents, mais sans le déclarer. « *Ils ont quitté leur appartement (40 m<sup>2</sup>), qui était en loyer 48 (300 euros, avec une petite augmentation annuelle pendant 6 ans, pour rattraper le cours du marché). Ils m'ont proposé de garder le bail à leur nom, mais ce serait moi qui habiterais là. Donc, ça fait 7 mois que je suis là, c'est bien. Mais c'est super compliqué : je suis censé habiter à l'ancienne adresse, bref, c'est un bidouillage totalement illégal* ». Pour régu-

lariser sa situation, il n'a d'autre solution que de déclarer un retour chez ses parents. « *Tout ça, c'est compliqué. Et ça me gêne un peu, cette situation. J'aimerais bien avoir mon appartement personnel, à moi seul, à mon nom, un peu comme une réussite sociale, quoi, une promotion. Quelque chose d'officiel. Là, j'ai l'impression d'être caché, d'être obligé de rester caché, toujours du bidouillage* ».

La recherche d'un appartement lui semble difficile, comme elle l'est pour d'autres membres de son entourage. « *Là, je ne vais pas chercher tout de suite, parce que ça ne donnerait rien. J'ai vu ma sœur, elle gagne plus que moi, son fiancé travaille aussi, et ils ont cherché des mois, sans succès... Heureusement, son copain a une bonne situation, très bien payée, et du coup, ils ont trouvé. De toutes façons, il n'y a pas 36 000 solutions. A mon boulot, on est beaucoup en CDI, mais je ne connais personne qui ait un appartement vraiment à lui : soit les gens sont chez leurs parents, soit ils sont en co-location. Là, au boulot, on a embauché quelqu'un de Rouen, ça fait 6 mois. Il cherche quelque chose à Paris, mais ne trouve pas, alors il habite toujours chez ses parents, il fait l'aller-retour tous les jours, c'est plus de 3 heures de trajet. Il cherche, et il n'est jamais retenu. Pourtant, il peut afficher un CDI, ce n'est pas rien. Et tous mes copains, c'est pareil. J'ai un copain qui a tenté la sous-location 8 mois, pour son 1<sup>er</sup> poste, et puis il a dû arrêter et retourner chez ses parents. Plus d'argent. Un autre, il a beaucoup de frères et sœurs, et comme il alterne chômage et boulot, il alterne aussi pour le logement, il vit toujours chez un frère ou une sœur différent. Les autres, ils vivent chez leurs parents, et le seul que je connaisse qui habite un appartement à lui, en fait, c'est un appartement qui a été acheté par son père* ».

Pour ces jeunes aussi, **tout accident de la vie comme tout changement de situation occasionne des difficultés nouvelles** et ce, même dans les agglomérations de taille moyenne comme celle d'Angoulême, où pourtant la tension sur le marché immobilier est moindre. Ainsi, ce jeune divorcé de 30 ans, père d'un enfant de 2 ans, qui vit en Charente, à la recherche d'un emploi depuis 1 an, et disposant de 800 euros d'indemnités chômage par mois, qui n'a pas toujours été dans une situation difficile. Pourtant sa « dégringolade » n'a été qu'accéléérée par la difficulté à trouver un logement correspondant à ses besoins. Suite à son divorce, il a trouvé un logement à 30 km d'Angoulême, mais son licenciement 8 mois plus tard ne lui a plus permis de payer son loyer du fait de crédits devenus trop lourds à rembourser (pour son véhicule, entre autres, et en raison d'un accident qui lui a coûté cher et l'a mené à une situation de surendettement). Hébergé chez un ami à Angoulême pendant 2 mois (« *J'ai cherché un logement, mais les propriétaires me demandaient des garants et des bulletins de salaire, ce n'était pas possible* ») la situation pour lui devenait de plus en plus bloquée : « *sans logement, je ne pouvais pas voir mon enfant ni entamer des démarches pour trouver un emploi. Je ne pouvais pas me poser et avoir toute ma tête, c'est psychologique* ». Aujourd'hui en situation plus favorable, bien

que transitoire, puisqu'il a pu obtenir un logement par le biais du CLLAJ (Comité local pour le logement autonome des jeunes) il y a un an et demi (bail glissant) et qu'il s'engage dans une formation qualifiante, il n'envisage l'avenir qu'avec beaucoup de circonspection : « *tant qu'on n'a pas de bulletins de salaire ou un garant qui tient la route, ce n'est même pas la peine de chercher un logement. Pour l'instant, je reste dans le logement du CLLAJ encore pendant 6 mois. Si d'ici là je n'ai pas trouvé de travail en CDI, ça va être difficile de trouver un logement. J'espère avoir une réponse des HLM* ».

### Les étudiants confrontés à la dégradation de leurs capacités financières

---

Si certaines catégories d'étudiants apparaissent plus particulièrement en difficulté (étudiants étrangers notamment et jeunes issus des milieux populaires), il semble bien qu'un mouvement de fragilisation accrue affecte assez largement la population étudiante. Une étude de l'UNEF parue au moment de la dernière rentrée universitaire souligne la forte dégradation des capacités financières des étudiants. La hausse continue des dépenses, notamment celles liées au logement et aux droits d'inscription, n'est pas compensée par l'augmentation des aides de l'Etat<sup>10</sup>. **Deux tiers des étudiants seraient ainsi amenés à travailler pour vivre, et cela n'est pas sans effet sur leurs études, puisque le recours souvent indispensable à un travail salarié réduit d'un tiers le taux de réussite aux examens.** Le Ministère justifie les hausses par l'amélioration des prestations fournies aux étudiants, comme si l'augmentation de la contribution des étudiants était la seule voie d'amélioration du service public.

En ce qui concerne le logement, les étudiants subissent comme les autres catégories de la population la dégradation de la situation et la hausse continue des loyers, notamment dans les villes universitaires. Mais, plus mobiles que d'autres, ils sont confrontés à la progression très rapide des loyers de relocation et ne peuvent évidemment tous trouver place dans les résidences universitaires (3 demandes pour 1 place, malgré la vétusté de certaines résidences). Selon le rapport Anciaux<sup>11</sup>, 60% des 2,2 millions d'étudiants, soit 1,3 million, habitent un logement distinct de leurs parents. Parmi ces derniers, plus d'1 million

---

10 Selon l'étude de l'Unef, les dépenses des étudiants ont progressé de 20% au cours des cinq dernières années alors que les aides attribuées aux étudiants ont été augmentées de 5% sur la même période. Sur 10 ans, l'augmentation des dépenses s'élève à 33,5% quand celle des aides atteint seulement 21,5%.

11 *Le logement étudiant et les aides personnalisées*, Rapport de la mission confiée par le Premier Ministre à Jean-Paul Anciaux, député de Saône-et-Loire, Assemblée Nationale, janvier 2004.

trouverait place, sous des formes diverses, sur le marché locatif (400 000 en location seuls, 220 000 en location en couple, et 110 000 en co-location) et 300 000 trouvent une place dans différents types de résidences collectives, dont la moitié dans les 150 000 places proposées au sein des 530 résidences gérées par le réseau des œuvres universitaires et scolaires.

De son côté, l'enquête Logement 2002 de l'Insee faisait apparaître que 600 000 résidences principales étaient occupées par des ménages étudiants. Leur part ne représentait ainsi que 2,5% de l'ensemble du parc, mais 8,4% des résidences principales du secteur locatif privé, 13,9% des ménages emménagés au cours des 4 dernières années et près de 20% de ceux entrés au cours de l'année précédant l'enquête (cette part atteignant 28,7% dans les villes de 200 000 habitants et plus). Si l'on ne s'intéresse qu'aux petits logements, on s'aperçoit que les étudiants représentent plus du tiers des emménagés au cours de la dernière année dans les logements de moins de trois pièces des villes de plus de 200 000 habitants, et près de la moitié (48,2%) de ceux qui sont entrés dans un studio. Les étudiants représentent ainsi une clientèle très importante, « la clientèle » des petits logements dans les villes universitaires, et ils subissent durement les hausses des loyers qu'ils contribuent involontairement à nourrir par leur mobilité et l'inflation des loyers qu'elle autorise lors de la relocation. La demande étudiante contribue ainsi indirectement à tirer les prix du marché vers le haut.

Pour faire face à leurs dépenses de logement, les étudiants bénéficient assez largement des aides personnelles au logement, mais celles-ci ne sont pas distribuées de façon équitable. Près de 500 000 étudiants (497 000 exactement) bénéficiaient d'une aide au logement en 2002 et percevaient ainsi une aide moyenne de 108 euros pour un loyer moyen de 279 euros. Les ressources déclarées par les étudiants n'intégrant pas, bien souvent, la contribution financière des parents, ils sont donc d'autant mieux solvabilisés qu'ils ne travaillent pas, qu'ils accèdent à des logements coûteux et que leurs parents ont des revenus élevés. A l'inverse, les jeunes qui n'ont pas d'aides parentales et qui travaillent pour payer leurs études voient se réduire la probabilité de percevoir des allocations logement, car ils ont des ressources. Ils ne pourront obtenir qu'un petit logement peu coûteux, ou devront s'installer en co-location. **Ce sont donc les étudiants les moins aidés par leurs familles qui bénéficient le moins des aides publiques.**

Faute de trouver une place dans une résidence universitaire, ou de pouvoir faire face au coût d'un loyer dans le parc privé, de nombreux étudiants sont conduits à rechercher d'autres solutions improbables. Le journal télévisé de 20 heures a ainsi présenté, en septembre 2005,

des étudiants qui partageaient un mobil-home sur un terrain de camping et qui se disaient finalement satisfaits de leur trouvaille. D'autres en arrivent à partager à plusieurs une chambre d'hôtel. C'est le cas d'étudiants rencontrés à Grenoble qui suivent une formation supérieure en alternance et qui, après avoir logé en hôtel en centre ville, décident de s'établir dans un Formule 1 à proximité du campus. Comme le dit l'un d'eux, « *la chambre pour 3 personnes avec toilettes et douche à l'extérieur était à 28 euros, et en plus il y avait un système de fidélité qui, pour 15 nuits passées à l'hôtel, présentait l'avantage d'offrir une nuit gratuite* ». Le petit groupe qui s'est spontanément formé prend alors ses quartiers dans le Formule 1. Le calcul est vite fait et le budget réglé comme une feuille de papier à musique : « *C'est moi qui m'occupais du budget, il nous fallait environs 50 euros pour vivre par semaine, en comptant la chambre partagée, le petit déjeuner à l'hôtel, le déjeuner au resto U et quelques dîners en ville ou chez Flunch* ». Malgré les inconvénients de la dînette du petit déjeuner improvisée à l'aide d'une bouilloire et de quelques friandises achetées dans la grande surface du coin, et l'absence d'intimité due au partage des chambres, la solution est appréciée ... parce qu'elle ne dure qu'une semaine par mois. « *Le plus dur c'était de ne pas avoir de cuisinière, pour le reste ça fonctionnait ... A nous six on avait suffisamment de voitures pour se déplacer et de toutes façons on avait cherché ailleurs pour trouver une co-location, mais les loyers étaient trop chers alors on a fait le choix de rester à l'hôtel* ». Le système D, avec les inconvénients qu'il représente, se substitue à une réponse publique et laisse les étudiants face à leur capacité à improviser et à supporter des conditions de vie difficiles qui peuvent nuire à la réussite de leurs études.

### **Pour les jeunes les plus fragiles, les perspectives se réduisent**

---

La crise du logement, qui touche les jeunes insérés socialement et économiquement tout comme les étudiants, affecte encore davantage les jeunes les plus fragiles : ceux qui ont connu l'échec scolaire et les difficultés d'insertion professionnelle, les ruptures familiales ou d'autres aléas de la vie, ou encore la discrimination liée à la couleur de peau, et qui ne disposent pas de réseaux de solidarité ou d'appuis familiaux suffisants. Pour eux, **le système du logement est sans pitié** : chacun des offreurs, propriétaires privés, agences immobilières, bailleurs sociaux, gestionnaires de structures d'hébergement, aura tendance à chercher le plus de garanties possibles. Au jeu des chaises musicales du logement, les titulaires d'un CDI avec des revenus modestes ou moyens mais stables et pouvant faire valoir une caution parentale

viennent concurrencer les autres publics dans les segments du parc qui leur étaient auparavant « réservés ».

C'est ainsi que les structures d'hébergement et d'habitat temporaire sont saturées. Elles accueillent en effet à la fois ceux qui, ayant vécu un temps dans un logement autonome, sont confrontés à des ruptures, comme ceux qui, ayant connu diverses difficultés, ne peuvent prétendre accéder à un logement qu'avec l'appui d'une médiation et en passant le plus souvent par une structure d'habitat temporaire. Peu nombreux sont en effet les jeunes qui peuvent se sentir à l'abri des turbulences, dès lors qu'ils ne présentent pas toutes les garanties qu'attendent les bailleurs ou qu'un incident de parcours les déstabilise.

Il n'y a plus que sur prescription sociale ou par l'intermédiaire d'une association que certains trouvent à se loger, comme le montre l'exemple de ce jeune rouennais de 22 ans, célibataire, qui aujourd'hui est agent de sécurité rémunéré au SMIC. *« A l'âge de 18 ans, mes parents ont voulu que je parte, ils m'ont proposé de payer la caution et de se porter garants pour que je trouve un logement »*. Après avoir vécu seul puis chez une amie, puis en co-location, il a dû quitter Rouen pour quelques mois, le temps d'une formation. A son retour, n'ayant pas d'emploi, il a fait appel à la « débrouille » : *« Je pensais avoir des amis pour m'héberger mais je me suis rendu compte que non (...) je me suis retrouvé à la rue pendant les fêtes de Noël, j'étais dehors, j'ai appelé des foyers mais ils me disaient qu'il n'y avait pas de place, mon père a accepté de m'héberger pendant 3 semaines. Là, j'ai pu récupérer un peu, dormir et manger à ma faim »*. Après quelques mois chez une amie puis chez une connaissance rencontrée quelques mois plus tôt (*« je n'avais pas de double des clés, comme je travaillais tard le soir en intérim, il m'arrivait de dormir dans la cage d'escalier »*), il a fini par trouver une formation rémunérée, ce qui lui a permis d'obtenir une chambre dans un Foyer de jeunes travailleurs (FJT) où il vit encore trois ans plus tard. Aujourd'hui **le traumatisme** de son expérience d'errance est toujours présent : *« quand des gens avec lesquels vous avez grandi, quand une fille avec laquelle vous avez été passent devant vous, dans la rue, en plein hiver, et font mine de ne pas vous reconnaître, à quoi voulez-vous croire ? »*.

Un traumatisme que partagent tous ceux qui ont eu le malheur d'être « à la rue » mais aussi, dans une moindre mesure, beaucoup de ceux qui ont subi un « **déclassement** » en passant d'un logement autonome à des structures collectives d'hébergement ou à des solutions transitoires de logement-relais ou de nuitées d'hôtel. Ainsi, ce jeune couple originaire de l'Oise et logé à l'hôtel à Paris par une association caritative, qui se sent coincé aujourd'hui dans une situation sans issue dont



le point de départ « n'a été qu'une » rupture familiale. « *Pour un logement, il faut avoir un garant, il faut une caution, trois fiches de paie, comment voulez-vous qu'on fasse ? On souhaiterait avoir un logement social, mais on ne trouve pas (...) Il faut que je me pose quelque part, je ne supporte plus la galère. Quand tu vis dans la rue, tu perds ton français, tu ne sais plus comment parler, mais moi je veux vivre une vie comme tout le monde, avoir une famille, un travail, un vrai logement...* ». La rue, le squat, l'hébergement chez des tiers, le retour temporaire et conflictuel chez les parents, l'hôtel (« *en banlieue, pour se reposer* »), ce couple a connu en deux ans toutes les situations de non-logement : « *suite au départ de chez mes parents, j'ai été hébergé chez les parents de mon amie, j'avais un matelas par terre, dans le sous-sol de leur maison et je leur payais 200 euros par mois. J'allais au resto du cœur pour manger* ». Puis le couple a vécu dans un hôtel meublé dans l'Oise pendant quelques mois (« *c'était la première fois qu'on avait notre petite liberté. Mais ma mère venait trop souvent nous déranger, on a dû partir* »). La jeune fille est retournée chez ses parents tandis que le jeune homme est allé vivre dans un squat. Il a ensuite passé 8 mois dans la rue. Aujourd'hui, devant un projet concret d'emploi mais toujours sans logement, les doutes reviennent : « *Je commence mon travail dans deux mois, comment je fais si je n'ai pas trouvé de logement d'ici là ? Si je suis sale ou fatigué, je ne pourrai pas aller travailler. Je ne peux pas me permettre de perdre ce travail* ».

Et pourtant, comme le souligne un directeur de foyer de jeunes travailleurs « *donner la possibilité à un jeune, en couple ou non, avec ou sans enfant, de s'installer durablement sur un territoire, c'est prévenir les problèmes de demain* ». Un responsable d'une structure d'insertion renchérit : « *traiter la question du logement des jeunes, c'est faire un pari sur l'avenir (...) Le logement c'est la base de tout. Quand les jeunes en difficulté d'insertion arrivent à obtenir un logement et à mener leur vie comme ils le souhaitent, cela les responsabilise, leur donne envie de s'accrocher, car ils entrevoient enfin des objectifs à atteindre* ».

### De nombreux jeunes de moins de 25 ans accueillis dans la Boutique Solidarité<sup>1</sup> de Valenciennes

« Chaque année, la Boutique Solidarité de Valenciennes accueille entre 1 000 et 1 400 personnes. Depuis 2001, plus d'un quart d'entre eux a moins de 25 ans. Seuls ou en couple, parfois avec des enfants, la plupart sont issus de familles défavorisées qui se trouvent elles-mêmes déjà dans des situations socio-économiques très difficiles. En rupture familiale, ces jeunes cumulent les difficultés : solitude, manque affectif, problèmes de comportements et d'agres-

sivité, addictions.... Certains sont en situation d'errance, d'autres ont déjà connu plusieurs placements en foyer ou sortent de prison.

La grande majorité de ces jeunes est en totale perte de repères et perçoit davantage les dispositifs sociaux comme des moyens de survie que des leviers pour accéder à une autonomie. Le manque de ressources (nonaccès au RMI pour les moins de 25 ans), de qualification, mais aussi d'expérience professionnelle, sont par ailleurs autant de freins à l'élaboration d'un parcours d'insertion à moyen terme, lequel conditionne pourtant la recherche de solutions pérennes dans le domaine du logement.

L'absence de projets à court terme et le cumul des difficultés rend particulièrement difficile leur accompagnement, qui doit avant tout passer par l'instauration d'un climat de confiance et une aide à renouer le dialogue avec les partenaires sociaux et institutionnels.

De même, le passage par une étape de semi-autonomisation est souvent indispensable pour pouvoir envisager l'accès à un logement autonome, sachant que le manque de places pour les jeunes filles et les couples rend de plus en plus difficile leur hébergement et que, malgré les dispositifs d'aides existants (Locapass, FSL...), les bailleurs restent particulièrement réticents à l'accueil de ce type de public.

L'inquiétude de la Boutique Solidarité, comme celle des autres associations locales, est d'autant plus vive dans la métropole valenciennoise que les jeunes de moins de 25 ans sont de plus en plus nombreux dans le circuit de l'urgence et que leur présence s'inscrit dans la durée, comme en témoigne les statistiques produites par la Coordination d'Accueil et d'Orientation du Hainaut : au total, plus de 1 500 demandes d'hébergement reçues, soit près de la moitié de l'ensemble des demandes recueillies, concernent les moins de 25 ans, alors qu'ils étaient 730 en 2002.

<sup>1</sup> Les Boutiques Solidarité sont des lieux destinés aux personnes en errance, vivant à la rue ou mal-logées, qui peuvent ainsi trouver un accueil chaleureux en journée, avec une possibilité de domiciliation, des services de base (hygiène, vestiaire, petits-déjeuners ...), des ateliers divers et surtout une écoute et un soutien. Le réseau animé par la Fondation Abbé Pierre est aujourd'hui composé de 26 Boutiques Solidarité en France.

### Concurrence entre demandeurs de logement et « effet domino »

---

L'impératif économique structure fortement les possibilités d'accès au logement pour les jeunes et limite considérablement leurs choix. Le tri qui s'opère à l'entrée dans le logement du fait du décalage qui se creuse entre l'évolution des loyers et celle des salaires, renforcé par le décrochage des aides personnelles au logement, mais aussi par les exigences des bailleurs (niveau et nature des ressources, qualité des garanties), renvoie de nombreux jeunes vers les structures d'hébergement et d'habitat temporaire. Ces structures, confrontées à une demande qui émane tant des publics « recalés » par le marché (de jeunes salariés au Smic par exemple), que des jeunes inscrits dans une logique d'insertion, sont sous pression. S'organise alors à la marge tout le domaine du traitement de l'urgence où se bricolent des solutions incertaines, quand les jeunes ne sont pas tout simplement renvoyés à la rue. Finalement, **l'insertion qui orientait positivement les trajectoires des jeunes laisse place à un mouvement général de rétrogradation, de désescalade.** Et à chaque étage, la concurrence est vive pour accéder à un logement ou à un hébergement.

C'est ainsi que l'intensité et la généralisation de la crise du logement précipitent de très nombreux jeunes, et pas seulement les plus démunis même s'ils sont les plus touchés, dans un processus de précarisation. C'est ce que l'on peut appeler « l'effet domino » de la crise du logement. Le nombre croissant de ménages de taille réduite composés de personnes âgées mais aussi d'étudiants a fortement sollicité l'offre de petits logements dans la plupart des grandes villes. La faible solvabilité de ces deux catégories de ménages, mais aussi la frilosité des bailleurs à l'encontre des autres catégories de petits ménages ont conduit à **évincer les jeunes**, comme les ménages modestes d'ailleurs, d'un parc qui leur était traditionnellement « réservé ». Les quartiers les plus populaires ont gagné ainsi une certaine attractivité qui a conduit toute une population de jeunes salariés et de jeunes en insertion à rechercher des solutions palliatives. Il en va de même pour les structures d'hébergement et les foyers, désormais sollicités par des jeunes qui, en temps normal, auraient trouvé des logements autonomes. Au bout du compte, comme il a été dit plus haut, les structures de type CHRS et même les FJT, saturées et sans solutions pour faire « sortir » ceux qui sont accueillis, se voient dans l'obligation de refuser l'accueil de nouveaux jeunes, les contraignant à se rabattre sur des solutions toujours plus précaires.

En fait, pour les jeunes, toute la chaîne du logement est en panne, comme en témoignent les responsables de structures qui accueillent

des jeunes pour les aider à trouver un logement ou pour les héberger. En rapprochant leurs propos, on obtient une image assez précise, mais inquiétante, de la situation actuelle.

Cela commence par les jeunes stables en CDI qui cherchent un logement directement sur le marché :

« Sur la zone côtière à proximité de Bayonne, on voit souvent des annonces d'instituteurs ou de professeurs mutés à la dernière minute et qui n'arrivent pas à trouver de logement, tout simplement parce qu'il n'y en a plus. La pression immobilière est énorme » (le responsable d'un FJT).

« Certains propriétaires sont réticents à louer à de jeunes actifs durant leur période d'essai » (un responsable de Mission locale).

Cela se poursuit dans les structures d'hébergement :

« Les foyers de jeunes travailleurs sont de plus en plus exigeants en termes de solvabilité, ils demandent aux jeunes des revenus réguliers, sélectionnent les jeunes en fonction de leur projet professionnel. Il est vrai qu'il faut avoir suffisamment de revenus pour vivre en FJT. Une chambre individuelle avec demi-pension revient à 530 euros par mois » (un responsable d'une Mission locale).

« Les FJT doivent répondre à une demande croissante des jeunes. Les jeunes qui recherchaient il y a quelques années un logement autonome frappent aujourd'hui à la porte des FJT. Par ailleurs, nous recevons de plus en plus de jeunes âgés de 30 ans, sans emploi stable et sans appui parental, alors qu'il y a quelques années ces jeunes avaient leur propre logement (...) La durée moyenne des séjours en FJT augmente progressivement - elle est aujourd'hui de 6 mois - et les taux de rotation sont de plus en plus faibles » (le responsable d'un FJT).

« Il est difficile pour les jeunes en difficulté de trouver une place en CHRS. Ces structures privilégient les jeunes avec un emploi » (le responsable d'un foyer éducatif).

Et cela se termine, en bout de chaîne, par le recours à l'habitat indigne, au bénéfice des marchands de sommeil :

« Les difficultés d'accès au logement génèrent le développement d'un marché parallèle monstrueux. Je me souviens du cas d'une jeune femme avec un enfant qui vivait à Choisy et qui versait tous les mois son loyer en espèces à une personne dont elle pensait qu'elle était la propriétaire de son logement... jusqu'à ce que la véritable propriétaire du logement se présente un jour... en fait le locataire réel sous-louait son propre logement... Je me souviens aussi du cas d'une autre jeune fille louant une chambre meublée et dont le propriétaire a demandé un an de loyer d'avance » (un responsable d'une Mission locale).

---

## Des effets sociaux en cascade

La crise du logement intense et généralisée que nous traversons génère des effets sociaux durables qui pourraient bien causer des dommages profonds pour les jeunes qui y sont confrontés, voire pratiquement irréversibles quand ils conduisent par exemple certains jeunes à renoncer à une formation qualifiante. Elle n'oblige pas seulement les jeunes à vivre dans des situations de mal-logement intolérables en elles-mêmes, mais elle nuit gravement à leur vie affective, professionnelle et sociale. Les difficultés que rencontrent les jeunes pour accéder à un logement constituent un frein radical à leur entrée dans la vie et bloquent la plupart de leurs projets : acquérir une solide formation, obtenir un emploi, envisager une progression de carrière, avoir une vie affective selon son choix, et éventuellement fonder une famille... L'ensemble de ces actes nécessite d'avoir un lieu pour vivre, un « chez soi », et que soit réuni un ensemble de conditions permettant de s'y investir. Or, c'est précisément cela, ce premier pas dans la vie d'adulte, qui est interdit à la grande majorité des jeunes aujourd'hui. Ils l'expriment avec beaucoup de lucidité parfois, mais aussi beaucoup de souffrance.

### Une vie quotidienne perturbée

Quelle vie est proposée aux jeunes ? La question mérite d'être posée quand on prend la mesure des difficultés qu'ils rencontrent pour accéder à un logement d'abord, puis pour vivre dans des conditions qui ne sont évidemment pas celles qui avaient été rêvées, mais qui ne sont même pas des conditions propices pour mener une vie quotidienne ordinaire. Ainsi cette jeune femme, assistante sociale titulaire, qui demeure depuis plusieurs années dans un petit studio à Grenoble et n'arrive pas à trouver de solution plus satisfaisante. Fatiguée d'une situation qui dure, elle a l'impression d'être revenue à la case départ, quand elle était étudiante. « *Mon studio actuel est plus petit que mon premier studio, en 1996, et plus cher bien sûr. Je n'ai pas de machine à laver, donc je vais au lavomatic et pour faire à manger, les plaques électriques c'est pas évident !* ». Elle pense parfois à s'installer ailleurs. « *En ce moment, je regarde les offres de logement et c'est de pire en pire. Le rapport*

*prix/superficie est délirant. Mes collègues de travail qui ont des enfants étudiants paient des fortunes pour les loger. J'ai regardé les prix à Saint Etienne et j'ai trouvé des 60 m<sup>2</sup> pour 300 euros. Je me dis que je vais peut être bouger...».* Des jeunes sont ainsi conduits à choisir d'abord un lieu de résidence conforme à leurs moyens (en s'éloignant de la ville, ou en cherchant un logement dans une ville au marché moins tendu) avant de rechercher un emploi. **Le choix du logement pilote alors celui de l'emploi.**

Aux perspectives de mobilité bloquées, sauf à faire passer l'impératif du logement avant celui de l'emploi, comme envisage de le faire cette jeune femme, s'ajoutent les projets de vie mis en sommeil par défaut de logement adapté. Ici c'est un couple qui ne peut pas vivre ensemble, là un jeune qui doit renoncer à une formation en alternance car il ne peut faire face aux dépenses que génèrent deux lieux de résidence, ailleurs un retour difficile au domicile des parents après une séparation et une période d'autonomie.

Et pour ceux qui ont un logement, **la pression sur la vie quotidienne liée au poids du logement dans leur budget est bien souvent insupportable.** Le coût du logement ou de l'hébergement pèse fortement sur des revenus limités et aléatoires, et il conduit de nombreux jeunes à faire des arbitrages entre leurs différentes charges. Les dépenses alimentaires ou les dépenses de santé constituent souvent la variable d'ajustement du budget : les frais d'alimentation sont limités, ceux qu'il faut engager pour se soigner différés quand cela est possible. On prend la mesure de cette tension qui pèse sur le budget de certains jeunes quand on sait que des foyers de jeunes travailleurs sont amenés à proposer à leurs résidents les services de la Banque alimentaire !

En fait, il est bien souvent difficile pour les jeunes quand ils sont allocataires du RMI, en apprentissage ou salariés au Smic, de faire face à leurs dépenses lorsqu'ils doivent payer un loyer ou même une redevance en foyer. Une fois prises en charge les dépenses liées à l'occupation d'un logement, il reste une somme dérisoire qui ne permet pas de vivre ou oblige à renoncer au logement et à retourner à la case départ pour bénéficier de la solidarité familiale, quand cela est possible. Sinon c'est la rue, le squat, ou d'autres solutions tout aussi incertaines. Pour des structures comme les CLLAJ (Comités locaux pour le logement autonome des jeunes), qui accueillent de nombreux jeunes à la recherche d'un logement, il s'agit de les aider dans la difficile prise de conscience des limites que leur imposent des ressources trop faibles pour affronter un marché immobilier trop cher. Ces structures développent ainsi une véritable expertise qui fait ressortir qu'un **jeune de plus de 25 ans, allocataire du RMI, ne disposera pour vivre une fois prises en charge**

**les dépenses liées au logement, que de 50 euros en moyenne par semaine pour faire face aux autres dépenses (nourriture, habillement, transport, santé, loisirs).** Ce qui fait dire à ce responsable associatif de la région marseillaise que pour tous ceux qui ont des ressources équivalentes aux minima sociaux, comme pour ceux qui sont en apprentissage ou disposent d'un emploi à temps partiel<sup>12</sup>, « *le logement représente 100% des ressources* ». **Pour un jeune salarié au Smic, le reste à vivre se situe à environ 100 euros par semaine**<sup>13</sup>. Dans l'un comme dans l'autre cas, la gestion du budget laisse peu de marge.

## Des projets de vie bloqués

L'insuffisance d'une offre accessible conduit les jeunes à demeurer, voire à être bloqués, dans des logements qu'ils croyaient occuper provisoirement, les choix s'avérant particulièrement limités, même pour ceux qui disposent de 1 400 ou 1 500 euros de revenus mensuels. Les conséquences de telles situations sont multiples : des installations en couple sont différées et des séparations ne riment pas avec dé-cohabitation, des projets de vie sont bloqués au risque de ne pouvoir être mis en œuvre, etc. Pour autant, l'absence de perspective résidentielle pour les jeunes ne signifie pas absence de mobilité. Bien au contraire, nombreux sont ceux qui ont de multiples expériences d'habitat. Le défaut d'offre de logement accessible les oblige à mobiliser des solutions de fortune ou marginales car les interstices sur le marché du logement se réduisent et se font rares (utilisation de l'hôtellerie à bon marché, camping, etc.). Mais aucune de ces solutions n'est évidemment satisfaisante et ne permet une véritable autonomie et la réalisation des projets.

**Sans logement, pas de stabilité et sans point d'attache pas de projet. L'absence d'un logement autonome où l'on se sente chez soi pénalise la vie de couple ou la vie familiale,** générant des ruptures qui à leur tour freinent les projets professionnels et les possibilités d'acquiescer des ressources suffisantes pour se loger. Cette « spirale » qui éloigne toujours plus de l'accès à un logement occasionne beaucoup de dégâts dans la vie conjugale et affective des jeunes. Combien de jeunes couples ne peuvent vivre ensemble, même lorsque des enfants naissent ? Combien de couples, séparés, continuent à habiter sous le même toit ? Combien de dé-cohabitations ne se font pas, maintenant plusieurs générations

12 L'association Décluc qui intervient auprès des jeunes du département du Vaucluse note ainsi que les jeunes sont particulièrement touchés par le travail précaire et que 90% de ceux qui sont accueillis ont des ressources inférieures au Smic.

13 D'après les calculs de Conseil habitat jeunes en Isère.

dans le même appartement fatalement trop exigü... quand il ne s'agit pas de retourner vivre chez ses parents après l'échec d'une expérience conjugale ? Parmi les témoignages recueillis, deux apparaissent emblématiques des conséquences graves, au plan matériel comme psychologique, que provoque l'absence de logement.

Il y a l'exemple de cette jeune femme de 23 ans, vivant à Douai, employée en contrat emploi consolidé depuis 2 ans (rémunérée 818 euros nets par mois) qui n'a jamais pu habiter avec son conjoint. Ils souhaitaient vivre ensemble depuis 2003. Le couple a entamé des démarches auprès de bailleurs publics en août 2003 et a eu une réponse positive en décembre 2004. En attendant, elle est restée chez sa mère tandis que son ami vivait chez ses parents. « *On était beaucoup à vivre chez ma mère. Il y avait mes deux frères et ma sœur, l'amie de mon frère et leur petite fille. Mon frère est toujours chez ma mère, il attend encore une réponse des HLM* ». En attendant un logement social, le couple a fait très peu de démarches dans le parc privé : « *j'ai cherché dans les journaux, mais c'était trop cher et je pensais qu'ils ne voudraient pas d'un couple avec un seul salaire et sans garant* ». Aujourd'hui, enceinte, elle s'est séparée de son ami et assume seule un loyer de 450 euros, devenu bien trop élevé pour elle seule.

Un autre cas de **vie affective perturbée par les problèmes de logement** est constitué par la situation de cette jeune femme de 22 ans originaire de Guadeloupe, séparée et ayant en charge deux enfants. Elle est arrivée dans la métropole il y a trois ans, pour rejoindre le père de ses enfants. Lorsque intervient leur séparation, elle vit pendant un an avec ses enfants dans des foyers, des hôtels, ou est « hébergée » dans des squats. Sous la menace de se voir retirer la garde de ses enfants, elle ré-emménage au domicile de son ex-conjoint (« *c'était la seule solution : soit je retournais vivre chez lui, soit on m'enlevait mes enfants (...)* Pour moi, c'est une solution provisoire, je peux me retrouver à la porte du jour au lendemain »). Depuis sa séparation, sa situation ne lui a pas permis d'avoir un quelconque projet : « *Pendant 1 an, je n'ai fait aucune démarche pour trouver du travail, j'étais prise dans les papiers, la peur qu'on m'enlève mes enfants, l'attente d'un logement. Je ne pouvais pas chercher de travail. Sans logement, ce n'était pas possible d'entreprendre quelque chose, surtout s'il faut déménager tous les mois* ». La situation professionnelle n'est pas le seul de ses soucis, car elle souffre de sa situation de cohabitation forcée avec son ancien conjoint. Il lui est difficile d'envisager une autre vie, comme elle le dit : « *tant que je ne serai pas stable, je ne pourrai pas avoir de vie sentimentale* ».

Les professionnels de l'insertion mesurent dans leur travail quotidien ce que les jeunes, parmi les plus fragiles, paient comme tribut à la crise



du logement, parce qu'ils sont poussés à adopter des « stratégies fatales », comme vivre en couple et avoir des enfants afin de bénéficier des minima sociaux et d'un logement HLM. C'est ce qu'exprime le responsable d'un foyer éducatif que nous avons rencontré : « nous proposons aux jeunes suivis dans le cadre d'un « contrat jeune majeur » un accompagnement socio-éducatif et un hébergement stable dans nos foyers. Le souci se pose lorsque cette mesure s'arrête et qu'ils sont obligés de quitter le foyer. A 21 ans, ils ne peuvent pas bénéficier du RMI, ils sont souvent sans emploi stable et ont de ce fait beaucoup de difficultés à trouver un logement. Ils peuvent rarement compter sur leurs parents avec lesquels ils ont coupé les liens. Cela les pousse à se mettre en couple trop tôt et fausse les relations sentimentales, ce qui fragilise encore plus ces jeunes quand le couple se casse. Tout le travail que l'on effectue auprès de ces jeunes est sapé lorsqu'ils sortent de chez nous... ».

### Entre travail et logement, des exigences contradictoires

---

La précarité de l'emploi comme le développement des CDD ou du travail en intérim sont quelques-unes des situations qui, bien que générales, touchent davantage encore les jeunes. Des jeunes qui plus que les autres salariés doivent aussi faire face à des emplois aux horaires décalés (travail en soirée ou le week-end) ou à des astreintes qui nécessitent de vivre près de leur lieu de travail ou de disposer d'un véhicule (économiquement hors de leur portée s'ils doivent assumer en plus le paiement d'un loyer). Pourtant, ils assument bien souvent toutes ces contraintes et jouent de ce fait le rôle d'amortisseurs pour toutes les crises et toutes les tensions qui s'expriment sur les marchés du travail comme du logement. Ils sont donc soumis aux exigences contradictoires d'un marché du travail qui demande mobilité, souplesse, flexibilité et d'un marché du logement qui nécessite pour y accéder de présenter des garanties de ressources et de stabilité. Il y a là **un paradoxe qui se manifeste de façon particulièrement violente pour les jeunes, qui sont ainsi pris en tenaille entre les exigences de souplesse du marché du travail et les rigidités du marché du logement.**

En Ile-de-France, comme dans la plupart des grandes agglomérations, **la mobilité professionnelle**, plus qu'une opportunité, peut devenir une épreuve pour les jeunes à la recherche d'un (premier) emploi. Pour s'en convaincre, on peut se référer à la situation de cette jeune assistante sociale, pourtant très au fait des circuits et aides mis à sa disposition, pour mesurer l'écart qu'il y a aujourd'hui entre des logiques d'emplois (les professionnels du social sont très recherchés et des postes restent

vacants faute de candidats) et les difficultés que les jeunes professionnels rencontrent pour se loger une fois qu'ils ont leur emploi. Ainsi, cette jeune femme de 26 ans originaire de Strasbourg, rémunérée 1 200 euros par mois, arrivée en région parisienne en août 2005 pour y rechercher un emploi. Durant le temps de sa recherche d'emploi qui a duré deux mois, elle a vécu chez des amis : *« j'ai eu la chance d'avoir des amis dans l'Oise et à Paris qui m'ont hébergée. Mais ce n'était pas facile, on cohabitait dans des studios, et quand j'étais chez mes amis dans l'Oise, j'avais 3 heures de transport tous les jours »*. Une fois qu'elle a trouvé son emploi à Paris même, elle a entamé des recherches de logement : *« j'ai cherché partout, à Paris et dans toutes les banlieues accessibles en train, je me disais qu'en banlieue ce serait moins cher »*. Elle s'est rapidement trouvée confrontée à différentes difficultés : *« je ne présentais pas les garanties suffisantes, on me demandait un salaire trois ou quatre fois supérieur au loyer, c'était impossible, il aurait fallu que je gagne au moins 1 500 euros par mois pour trouver un petit studio. Mes parents ne gagnaient pas assez pour se porter garants et la plupart des propriétaires que j'ai vus n'acceptaient ni le FSL ni le 1% logement (Loca-pass). Je me suis vite rendu compte que ce n'était pas envisageable pour moi de trouver un studio à Paris (...) je refuse de mettre 650 euros par mois pour un studio de 20 m<sup>2</sup>, ce n'est pas vivable, il ne me resterait plus assez pour vivre... »*. Face à ces difficultés, elle a fait le choix contraint et par défaut de vivre en co-location. Mais comme elle n'est pas signataire du bail, sa situation n'est pas stable d'un point de vue juridique.

Plus généralement, c'est aussi le cas de très nombreux jeunes qui rencontrent d'importantes difficultés pour se loger alors qu'ils ont pourtant un emploi. L'un des exemples-types de cette situation est donné par la situation des jeunes fonctionnaires nommés en région parisienne qui doivent souvent « patienter » dans des conditions précaires d'hébergement chez des tiers, mais aussi en foyers ou à l'hôtel, alors qu'ils ont un conjoint resté en province, avant de pouvoir être logés - au titre du contingent préfectoral - dans des logements sociaux, qui restent de toute façon en nombre insuffisant. L'importance du problème est telle que l'arrivée en Ile-de-France chaque année de plusieurs centaines de jeunes policiers nécessite que la Préfecture de police mette à leur disposition un important dispositif d'aide en interne, qui s'apparente à un véritable service logement, afin de mobiliser une offre (privée ou publique) rendant compatibles horaires de travail, niveau de rémunération et environnement social propice (le jeune fonctionnaire de police peut avoir du mal à vivre dans les quartiers où il travaille).

Faute de pouvoir garantir l'accès à un logement, de nombreux postes de fonctionnaires ne trouvent pas preneur. Pas seulement en région pari-

sienne, mais aussi dans les zones de marché tendu comme la Haute-Savoie ou les Alpes-Maritimes, où le problème ne concerne pas seulement la fonction publique mais aussi les entreprises qui se trouvent ainsi confrontées à des problèmes de recrutement inédits. Au point que dans ces départements, ce sont les représentants des entreprises et notamment les Chambres de commerce et d'industrie qui plaident pour une relance vigoureuse de la construction de logements sociaux.

**Les dynamiques d'accès ou de retour vers l'emploi qui ont été brisées** faute de logement reviennent de façon récurrente dans les témoignages de la plupart des jeunes avec des effets particulièrement graves quand les solidarités familiales ne fonctionnent pas. Il ne suffit pas en effet de trouver un logement, encore faut-il qu'il permette de faire face aux exigences du travail, aux horaires décalés, aux astreintes professionnelles. Un exemple est donné par les Conseils généraux franciliens qui éprouvent des difficultés à recruter du personnel pour les structures d'accueil destinées à la petite enfance, mais aussi au troisième âge, pour des postes qui nécessitent des horaires de travail impliquant de vivre à proximité du lieu de travail.

Les emplois dans l'industrie qui nécessitent un fonctionnement en 2 huit ou en 3 huit présentent le même type de contrainte. Les responsables de deux sites de production automobile (Peugeot, en Ile-de-France et Citroën à Rennes) ont été amenés à chercher des solutions de logement mais aussi de transports pour les salariés de l'entreprise pour des raisons d'indisponibilité d'une offre de logement à proximité des lieux de travail compatibles avec les rémunérations du secteur. Les services sociaux et de gestion des ressources humaines de ces entreprises ont alerté les pouvoirs publics et aussi la Fondation Abbé Pierre, après avoir constaté que plusieurs salariés, titulaires de CDI, ont été contraints de vivre à l'hôtel, dans des structures d'urgence ou même dans leur voiture. Une entreprise de la métallurgie implantée entre Grenoble et Chambéry est confrontée au même problème et éprouve les plus grandes difficultés à recruter le personnel ouvrier dont elle a besoin pour remplacer la moitié de ses 600 salariés appelés à partir en retraite dans les prochaines années.

Les métiers de la restauration et de l'hôtellerie, mais aussi ceux des services (nettoyage, gardiennage, transports), du fait des horaires de travail et de leur localisation dans les secteurs centraux des villes, mettent en difficulté les jeunes qui les exercent. Une illustration en est fournie par la situation de cette jeune femme de 23 ans qui, munie d'un diplôme lui permettant de travailler dans le secteur de l'hôtellerie ou de la restauration, a entamé des recherches de logement dans Paris et sa proche périphérie. Les postes auxquels elle peut prétendre se situant dans

Paris intra muros, elle a décidé de se tourner vers la co-location, car elle sait que ses futurs revenus lui permettront difficilement de trouver un autre type de logement : « *quand j'aurai trouvé un travail, je sais que je ne gagnerai pas plus de 1 300 euros net par mois, ce qui n'est pas assez pour trouver un studio à Paris... les propriétaires demandent trois fois le loyer en salaire, il faudrait que je gagne 1 500 euros par mois pour trouver un studio...* ». Même en co-location, elle a conscience que ses futurs revenus lui permettront difficilement d'assumer toutes ses charges : « *comment faire après pour vivre, en sachant que j'ai déjà un prêt étudiant et qu'il faut que je mette des sous de côté pour les impôts...* ».

### L'acceptation des solutions les moins pires

---

Beaucoup de stratégies que les jeunes adoptent par défaut se parent des couleurs du « mode de vie alternatif » librement choisi, alors qu'il n'en est pas toujours ainsi, loin s'en faut. La co-location, le retour à la campagne, la vie prolongée chez les parents, une certaine forme de nomadisme urbain, sont des sujets dont se sont emparés les médias mais aussi les fictions télévisées ainsi que les films de cinéma<sup>14</sup>. Ces situations, bien réelles, prennent un tour bien souvent anecdotique qui permet à l'opinion publique et aux décideurs d'**évacuer beaucoup de questions gênantes** concernant la précarité sociale et économique que cachent ces fameux « modes de vie ». Lorsque des **stratégies de contournement** vis-à-vis de la pénurie de logement sont présentées comme des modes de vie ou des choix librement opérés, l'accession à la propriété, la co-location, le « retour à la campagne »... deviennent des solutions « miracles » pour les jeunes qui peuvent même être encouragés à les adopter, y compris dans le cadre de dispositifs publics.

Ainsi, faute d'une offre locative accessible, et incités en cela par le système bancaire et les professionnels de l'immobilier, certains jeunes ménages finissent par recourir à l'**accession à la propriété**, moyennant des emprunts longs (25 ans ou plus) et la mobilisation de l'épargne familiale quand c'est possible. Ce statut de propriétaire semble être acquis de moins en moins par choix et encore moins comme un aboutisse-

---

14 « L'auberge espagnole », le film de Cédric Klapisch comme l'émission de télé-réalité le « Loft » ont donné un côté si folklorique à la co-location que d'emblée, nombreux sont ceux (qui n'y sont pas confrontés) qui approuvent cette formule qu'il trouvent « sympathique ». De même, le film d'Etienne Chatilliez « Tanguy » a fait de la cohabitation tardive chez ses parents un objet de comédie bien loin des problèmes que rencontrent les jeunes dans leur ensemble. Ainsi, le propos du film a souvent été utilisé, par facilité ou par maladresse, pour présenter le phénomène de la cohabitation de façon biaisée : la question étant présentée comme une preuve de l'inadaptation des jeunes à la vie d'adulte plutôt que comme le résultat d'un ensemble d'obstacles qui sont faits à l'insertion sociale des jeunes.

ment de leur itinéraire résidentiel mais plutôt **par défaut**. Cette stratégie peut même devenir un piège comme le montre l'exemple de ce jeune couple d'une trentaine d'années avec un enfant ayant tenté l'accession à la propriété en proche banlieue parisienne. A la naissance de leur fille, et face au prix du marché pour disposer d'un 3 pièces correspondant à leur ressources, qui avoisinaient les 1 200 euros, ils mobilisent un apport personnel (petit héritage) et le crédit bancaire pour acquérir un appartement vétuste en Seine-Saint-Denis. Ne pouvant finalement faire face aux charges de leur logement, ils ont été contraints de revendre leur bien. Le mari ayant perdu son emploi, ils ne sont pas parvenus, en l'absence de garant, à trouver un logement dans le secteur locatif et ont fini par acheter une « ruine à retaper » dans le Sud-ouest. Aujourd'hui, propriétaires mais tous les deux demandeurs d'emploi dans un secteur qui ne propose pas d'offre, ils s'apprentent à survivre avec les minima sociaux. Le choix du logement prime ainsi sur celui d'un emploi et se fait parfois, comme cet exemple le montre, au détriment d'une perspective d'insertion professionnelle et sociale.

**Une autre idée reçue sur le logement des jeunes qu'il faut mettre à bas, concerne le « bon plan » que constitue la co-location.** Les sites internet consacrés à la co-location fleurissent, des bars parisiens organisent même des soirées pour faire se rencontrer des co-locataires. Les bourses à la co-location commencent à voir le jour dans les CROUS. Malgré le côté « branché » de cette façon de composer avec la crise, les jeunes ne sont pas dupes : la co-location c'est de l'insécurité, du « bidouillage » administratif et ce n'est pas la stabilité à laquelle ils aspirent.

Certains concèdent que la formule apporte quelques avantages immédiats, comme pour cette jeune parisienne, qui n'envisage pourtant pas que cela puisse être autre chose, pour elle, qu'une solution d'attente : *« j'avais déjà vécu en co-location et j'aime bien ce mode de vie. Mais là je me sens plutôt contrainte de le faire. C'est bien pour le début à Paris, pour ne pas me retrouver seule, mais à moyen terme j'espère trouver un logement où je vivrai seule. A ce moment là je n'aurai pas d'autre choix que de quitter Paris... »*. Ce jeune Rennais de 25 ans, qui dispose d'une rémunération de l'ordre de 1 000 euros mensuels, le dit sans ambages : *« je ne pouvais pas faire autrement que de prendre une co-location, mais si j'avais le choix, je prendrais un appartement à moi »*.

Parfois la co-location apparaît comme le seul moyen pour trouver un toit et rendre en quelque sorte « invisible » une demande, mais cette invisibilité met le jeune dans l'insécurité, car elle conduit à minorer ses droits : pas d'aide au logement la plupart du temps, pas toujours d'adresse officielle non plus, ni les droits qui lui sont attachés. C'est ce

que souligne cette jeune femme qui a été contrainte de recourir à la colocation pour trouver un logement en région parisienne où elle avait trouvé du travail : *« comme je n'avais pas les garanties demandées, mon nom ne figure pas sur le bail, je n'ai pas de facture à mon nom, je n'ai pas de justificatif de domicile, c'est gênant parfois... »*.

## Le logement des jeunes : un enjeu pour des politiques à venir

En soulignant que le logement des jeunes représente un enjeu pour « des politiques à venir », nous voulons évidemment indiquer que le mode de traitement actuellement proposé n'est pas à la hauteur des problèmes qui sont posés. Ceux-ci se sont considérablement aggravés dans la période récente par l'intensité et la généralisation de la crise du logement, qui se superpose en quelque sorte à celle de l'emploi et renforce les effets de la montée des insécurités économiques et sociales. Ou pour le dire autrement, **les orientations adoptées pour la politique du logement dans la période récente ont rendu encore plus difficile l'accès au logement des jeunes et ont des effets non seulement passagers, le temps que jeunesse se passe, mais durables, qui viennent hypothéquer l'avenir personnel, social et professionnel des jeunes.** Pour eux, l'insécurité résidentielle va désormais de pair avec l'insécurité professionnelle et pire, les difficultés pour trouver un logement compatible avec les ressources des jeunes, même quand ils travaillent mais aussi avec les exigences du travail (horaires, mobilité, etc.), perturbent l'accès à l'emploi, quand elles ne l'empêchent pas. A l'évidence nous sommes arrivés à un point de tension extrême entre deux mondes, celui de l'emploi et celui du logement qui ne s'accordent pas, qui ne sont pas en phase mais qui génèrent l'un et l'autre l'exclusion. Le monde du logement est sans pitié, écrivions-nous précédemment, et son fonctionnement rejette les jeunes, de très nombreux jeunes, même quand ils sont diplômés et disposent d'un revenu fixe. Cela est vrai pour les jeunes fonctionnaires dans les zones où le marché du logement est tendu (mais où est-il encore détendu ?) comme pour des salariés disposant de ressources stables. Cela est dramatique pour les jeunes qui ont connu des difficultés et entrent dans la vie avec de faibles qualifications ou pas de qualification du tout, pour lesquels les parcours d'insertion patiemment élaborés avec le soutien du secteur associatif et des moyens mis en place par les politiques publiques jusqu'au début des années 2000 laissent place à l'enfermement, à la désescalade et à l'exclusion. Alors comment imaginer que « les jeunes des quartiers » qui cumulent ces difficultés puissent s'en sortir sans une inflexion majeure des politiques de formation, d'emploi et de logement ? **Combien faudra-t-il de drames pour qu'ils soient entendus et que les politiques soient à la hauteur de l'enjeu que représente pour une société l'intégration de sa jeunesse ?**

### Les jeunes confrontés aux discriminations

Dans un marché du logement devenu plus dur, plus sélectif, les jeunes subissent les plus grandes difficultés pour accéder à un logement et rendre compatible le logement avec les exigences de vie personnelle, celles de la formation ou de l'emploi. Tous les témoignages présentés dans ce chapitre soulignent **la multiplication et la diversification des obstacles que rencontrent les jeunes pour accéder à un logement**. L'âge joue indéniablement à l'encontre de la candidature des jeunes, mais cela s'accompagne d'autres « critères » de sélection. Ainsi le métier que l'on exerce (dans des secteurs réputés peu « nobles »), le type de rémunération qui comprend des primes ou des pourboires et la nationalité étrangère supposée (souvent la couleur de peau tient lieu d'identifiant de l'origine) nuisent bien souvent à la candidature d'un jeune.

Le témoignage de ce jeune rennais de 25 ans en contrat de qualification dans le secteur du bâtiment, avec un SMIC, illustre bien ce que certains doivent affronter comme obstacles, au point qu'il n'est pas possible pour eux d'imaginer une autre solution que la co-location « non officielle » : « *le marché du logement (à Rennes) est très tendu. Si vous n'avez pas un CDI, que vous ne gagnez pas bien votre vie ou que vous travaillez dans un secteur qui n'est pas porteur<sup>15</sup>...c'est difficile, voire impossible de trouver un logement (...). Quand j'ai commencé mon contrat de qualification, la co-location était pour moi la seule solution pour avoir un appartement. Mes parents ont des ressources trop faibles pour se porter garants et je ne gagne pas assez pour trouver un logement sans garants. J'ai vu aussi que ma couleur de peau ne passait pas auprès des propriétaires (...)* ». Cela l'a conduit à « invisibiliser » sa candidature puisque ce n'est pas lui qui s'est présenté à son propriétaire qui ignore tout de son statut de colocataire. Le prix à payer pour cet « arrangement » reste d'autant plus élevé qu'il s'acquitte du « loyer » qu'il paye au locataire de plein droit avec qui il partage son appartement, sans pouvoir prétendre à une aide au logement du fait qu'il n'est pas titulaire du bail. Il vit finalement la situation d'hébergé que nous avons décrite dans le précédent rapport sur l'état du mal logement.

Cette situation évoque évidemment **la discrimination qui est très répandue et tend à se « normaliser » dans l'esprit même des victimes**, qui

15 Encore un paradoxe de la question du logement des jeunes et non des moindres pour l'avenir même du secteur du logement : le fait de travailler dans le secteur d'activité du bâtiment qui reste peu valorisé en termes d'image de marque et de rémunération, devient un obstacle pour trouver à se loger dans un contexte de pénurie immobilière et d'entreprises du BTP qui peinent à faire face aux commandes et à renouveler leur main d'œuvre vieillissante.



semblent s'accommoder d'avoir à composer avec une contrainte supplémentaire. « *Quand on est métis, c'est plus difficile de trouver un logement. Un jour j'ai téléphoné pour visiter un appartement et la propriétaire m'a donné un rendez-vous. Quand je suis arrivé elle a été surprise de me voir. Elle m'a dit non pour le logement. Pourtant mon frère pouvait se porter garant pour moi. C'est de la discrimination* ».

Les jeunes font d'autant plus l'objet de ces discriminations (qui s'expriment de façon plus ou moins explicite) qu'ils recourent le plus souvent au parc privé. Les bailleurs privés comme ceux qui s'occupent de leurs intérêts n'hésitent pas à faire jouer la concurrence entre les demandeurs et à s'appuyer sur leur subjectivité pour analyser la « fiabilité d'une candidature ». Cela relève d'un des aspects paradoxaux de la situation des jeunes vis-à-vis du logement que d'être à la fois parmi les plus fragiles et parmi les plus exposés à l'arbitraire du marché. Les travailleurs sociaux comme les professionnels de l'emploi eux-mêmes doivent composer avec cette discrimination multiforme qui pénalise le parcours des jeunes, que ce soit leur origine, leur âge, leur mode de vie supposé ou simplement la nature de l'emploi qu'ils occupent. L'un d'entre eux, responsable d'un CLLAJ (Comité local pour le logement autonome des jeunes), rapporte ainsi qu'« à Quimper, il y a des entreprises, comme celles du secteur de l'agro-alimentaire, qui ne sont pas bien cotées, où le travail est pénible et le turn-over important. Les propriétaires le savent et c'est plus difficile pour les jeunes qui travaillent dans ces entreprises de se loger. Il y a une discrimination liée à la nature de l'emploi ».

Un responsable de l'Association régionale des Missions locales de Haute-Normandie souligne de son côté **l'importance de la discrimination raciale** : « *c'est une question à traiter quand on veut faciliter l'accès des jeunes au logement autonome. A l'âge où l'on construit son autonomie et que l'on subit de telles discriminations, cela génère automatiquement de la violence (...) Dans l'Eure, les propriétaires se méfient en général des jeunes. Mais s'ils sont blacks ou beurs, c'est garanti qu'ils ne trouveront rien dans le privé. En plus de la discrimination liée à l'âge, il y a une discrimination raciale. On rend les choses encore plus difficiles pour les jeunes* ».

L'exemple suivant n'a rien d'exceptionnel, et il rend compte de milliers d'autres situations identiques à l'échelle nationale. Il concerne un jeune d'origine étrangère en apprentissage dans une commune de la périphérie grenobloise qui croyait avoir trouvé un logement suite à un premier contact téléphonique. « *Je suis allé le visiter et c'est une femme qui m'a reçu. Il était bien et je lui dis que je le prenais. Elle me répond qu'il faut voir avec son mari. J'appelle donc le soir même et je parle avec le mon-*

*sieur. Il était hésitant... il me dit qu'il le fait visiter demain mais que si j'amène le chèque de caution il est à moi... J'ai remué ciel et terre pour avoir le chèque de 450 euros. Moi je n'avais ni le chéquier ni tout l'argent et j'ai dû emprunter à un copain. J'amène enfin le chèque et le mari me dit qu'il a bien réfléchi mais qu'il n'a pas confiance et que ça ne passe pas avec moi... Là j'étais dégoûté ». Ce qui fait naître cette réflexion, qui marque la dégradation de la situation que connaissent les jeunes : « ils poussent les jeunes à faire des formations, mais ils n'en donnent pas les moyens. Ici il y a du travail, mais on ne peut pas se loger ». Et puis cette phrase terrible : « **mon père est venu du Maroc, il a trouvé un emploi, il a trouvé un logement. Moi, je suis né ici, et je n'arrive pas à trouver un logement. J'ai pourtant fait tout ce qu'il fallait** ».*

### **La question du logement des jeunes n'est pas traitée de façon satisfaisante aujourd'hui**

---

On pourrait multiplier les exemples de stratégies adoptées par les jeunes qui peuvent être présentées sous un jour favorable alors qu'elles ne sont que des pis-aller. Cependant, la « débrouille » comme la solidarité familiale ont leur limite. Il semblerait d'ailleurs que l'on soit parvenu au bout d'un système. Les professionnels qui travaillent aux côtés des jeunes ne cessent de l'affirmer : **les concessions faites par les jeunes tout comme les actions mises en œuvre pour les aider ne parviennent plus à amortir les effets de la crise**. Aujourd'hui, c'est à une **véritable régression sociale** à laquelle on assiste, avec un impact d'autant plus fort que toutes les catégories de jeunes entrent en concurrence les unes par rapport aux autres, reléguant toujours plus loin les possibilités d'insertion des plus fragiles.

Les politiques ont donc beaucoup à faire pour redresser la barre et au moins éviter que le logement ne vienne augmenter les difficultés que rencontrent les jeunes pour trouver un emploi et s'insérer dans la société. A l'évidence une telle perspective suppose que les mesures prises en faveur du logement des jeunes s'inscrivent dans une politique globale du logement plus équilibrée qu'elle ne l'est actuellement, et que l'action en faveur du logement des jeunes ne soit pas découpée en tranches, comme cela risque de s'opérer avec la décentralisation.

La question de **la cohérence de l'action en faveur du logement des jeunes** est en effet posée. Cette cohérence risque d'être **difficile à établir dans un contexte de décentralisation** qui pourrait bien conduire à une approche fragmentée de la question du logement des jeunes. **A l'Etat revient la gestion de l'adaptation des aides personnelles au logement**

pour les rendre compatibles avec la diversité des situations que rencontrent les jeunes, y compris quand ces situations sont générées par des politiques conduites par l'Etat, comme c'est le cas en matière d'emplois aidés, ou de développement de l'apprentissage et de la formation en alternance. **Au département sont attribuées les interventions conduites dans le cadre de son action sociale** (protection des mères avec enfants de moins de trois ans par exemple) **et celles qui relèvent de la dimension sociale de la politique du logement**, notamment dans le cadre du fonds de solidarité pour le logement. Enfin, **les établissements publics de coopération intercommunale** peuvent avoir l'initiative, s'ils en font la demande, **de soutenir la production de structures d'hébergement ou d'habitat temporaire** et de gérer les cités universitaires, de les améliorer et de les développer.

Si la préoccupation du logement des jeunes est souvent présente dans les politiques locales, et apparaît fréquemment comme une perspective d'action des programmes locaux de l'habitat, à y regarder de plus près, la question du logement des jeunes est saisie de façon inégale et segmentée. Le plus souvent c'est la question du logement des étudiants qui apparaît prioritairement et cette tendance risque d'être renforcée par la possibilité qui a été donnée aux EPCI de prendre la responsabilité du logement des étudiants. Mais d'autres préoccupations affleurent également à propos du logement des jeunes de façon très inégale d'une intercommunalité à l'autre : celle de l'hébergement des apprentis et des jeunes en formation, celle de l'accueil des jeunes dans les territoires en perte d'attractivité, celle du logement des jeunes actifs et par là du frein au développement économique que constitue l'absence d'offre de logement social.

Favoriser la cohérence de l'action en faveur du logement des jeunes, la mettre à hauteur des enjeux que nous avons présentés dans ce chapitre supposent également que soient reconsidérés les objectifs et les moyens de la politique du logement. Tant que celle-ci n'est pas suffisamment orientée vers la satisfaction des besoins, tant qu'elle ne permet pas de répondre à la demande sociale en général, il sera bien difficile d'apporter des réponses satisfaisantes à la question du logement des jeunes. Ceci nous renvoie alors à l'analyse de la politique du logement et de ses effets, à laquelle nous consacrons les chapitres suivants de ce rapport.



- L'érosion progressive des aides personnelles au logement
- Pour les ménages, des budgets impossibles à gérer
- Les aides personnelles au logement victimes d'un mauvais procès

chapitre

# la baisse alarmante de la solvabilité des ménages

Comment vivre aujourd'hui avec le RMI ou avec un salaire équivalant au SMIC ? La question se pose, alors que le nombre d'allocataires du RMI progresse<sup>1</sup> et que plus de 1,2 million de personnes<sup>2</sup> sont concernées, que celui des personnes percevant un minima social s'élève à 3 millions, que 6 millions de personnes en dépendent, et que le nombre de salariés rémunérés au SMIC est en continuelle augmentation. Comment peut-on vivre, ou survivre, avec de telles ressources ? Comment faire face aux dépenses de logement, et lorsqu'on y parvient, que reste-t-il alors pour vivre ? Ce sont ces interrogations, qui remontent en permanence auprès de la Fondation Abbé Pierre, mais que connaissent bien les travailleurs sociaux, les associations, les bailleurs sociaux, les élus locaux et bien d'autres aussi, qui sont à l'origine de la réflexion développée dans ce chapitre sur la capacité des aides publiques au logement à permettre à chacun de se loger dans des conditions décentes. C'est bien leur efficacité qui est mise en question, quand on constate qu'environ un tiers des sans-abri travaillent, quand il apparaît que « se loger et se maintenir dans son logement est si coûteux pour les plus pauvres que c'est, aujourd'hui, devenu un luxe<sup>3</sup> », quand le contentieux lié à l'occupation du logement augmente, quand enfle la longue liste de demandeurs de logements sociaux ; et il est alors légitime de se poser la question du rôle et de l'efficacité des aides que la collectivité publique consacre au logement pour venir au secours des ménages les plus modestes et leur permettre de se loger.

Ces aides sont importantes et elles tendent, depuis la réforme du financement du logement intervenue en 1977, à privilégier les aides personnelles au détriment des aides directes à la construction, qui constituaient le mode d'intervention choisi par l'Etat tout au long de la période des trente glorieuses, pour réduire la grave situation de pénurie de logement que connaissait la France au lendemain de la seconde guerre mondiale. A l'évidence, le dispositif en place aujourd'hui montre ses limites. Le pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement s'érode, les taux d'effort supportés par les ménages progressent, le reste à vivre ne constitue souvent qu'un viatique de survie. Les aides à la construction, qui privilégient désormais les incitations fiscales, ne l'orien-

1 +9,2% en 2004 après une croissance de 5,3% en 2003.

2 De septembre 2004 à septembre 2005, le nombre d'allocataires payés au titre du RMI est passé de 1 182 000 à 1 240 000, soit une hausse de 6,2% en un an selon *Le Parisien* du 9 décembre 2005, qui s'est procuré les chiffres de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), en charge du versement du RMI.

3 Selon le dernier rapport du Secours Catholique, Statistiques d'accueil 2004, consacré au logement (*Logement : révélateur d'exclusion*).

tent pas suffisamment vers la production de logements répondant à la demande sociale. Au contraire, la production de logements sociaux fait une trop large place aux logements financés en PLS, et la construction privée dopée par le « Robien » tire les prix du marché locatif vers le haut. D'une façon générale, les mécanismes de régulation du marché locatif privé sont trop limités. L'indexation des loyers sur l'indice de la construction ne concerne que les locataires en place et a contribué, dans une période d'activité intense du secteur du bâtiment, à tirer les loyers vers le haut. Son remplacement par un nouvel indice est sans doute de nature à réduire légèrement la dérive des loyers<sup>4</sup>, mais l'absence de maîtrise des loyers du secteur privé au moment de la relocation a des effets redoutables dans un secteur qui connaît un taux de mobilité important (nous les avons évoqués dans le chapitre précédent consacré au logement des jeunes, et notamment au logement des étudiants).

Autant de constats qui conduisent à se poser la question du rôle et de l'impact des aides personnelles au logement et de leur capacité à réduire l'écart qui se creuse entre le coût du logement et les capacités financières des ménages, et plus largement celle d'un nouvel équilibre à rechercher entre aides à la personne et aides à la pierre, les premières s'épuisant en quelque sorte à courir après les loyers du marché. Pour cela, il faut évidemment donner aux politiques une autre ambition que de procurer aux sans-abri qui travaillent un hébergement d'un mois dans une structure d'accueil<sup>5</sup> ! Les responsables de ces structures doutent d'ailleurs de la possibilité de mettre en œuvre cette mesure, alors que le système de l'hébergement est saturé ; l'accueil des sans-abri qui travaillent risque de se faire au détriment d'autres demandeurs, qui seront alors renvoyés dans la nuit et le froid.

4 Le nouvel indice en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2006 est composé ainsi : 60% liés à l'indice des prix à la consommation, 20% calculés sur l'indice du coût de la construction et 20% sur l'indice des prix d'entretien et d'amélioration.

5 Interpellation du Premier Ministre lors de la visite d'un centre d'accueil le 27 novembre 2005.

---

## L'érosion progressive des aides personnelles au logement

Le coût du logement progresse, les revenus des ménages stagnent, du moins pour ceux qui vivent de leur salaire. Et pour ceux qui doivent recourir à des revenus de substitution, c'est l'insécurité qui prévaut. Dans un tel contexte, où le marché du logement semble décalé par rapport aux capacités de ses « clients », les aides personnelles au logement ne suivent pas l'évolution des loyers et ne permettent pas de corriger suffisamment les déséquilibres.

### **Le coût du logement pèse de plus en plus lourd dans le budget des ménages**

---

Toutes les données disponibles soulignent la hausse généralisée des prix de l'immobilier au cours des dernières années. Ce renchérissement s'est encore poursuivi en 2005 et il s'étend à toutes les agglomérations françaises, pas seulement celles de l'Île-de-France et de la Côte d'Azur. Entre 1999 et 2004, les logements se sont chaque année renchérissés de 18,1% en Languedoc Roussillon, de plus de 14 % en Basse-Normandie, dans le Nord-Pas-de-Calais et en Rhône-Alpes, et de 13,3% en Midi-Pyrénées. Les villes les plus dynamiques enregistrent des hausses moyennes annuelles comprises entre 15 et 20% sur la même période (Montpellier, Toulouse, Rennes, Nantes, Grenoble par exemple), mais d'autres villes aux marchés moins cotés jusque là connaissent aussi de fortes hausses (Marseille, Toulon, Villeurbanne par exemple). Les candidats à l'achat qui s'éloignent des villes-centres contribuent à soutenir l'activité du marché et à provoquer des hausses importantes dans des communes ou quartiers autrefois moins prisés de la région parisienne (Aulnay-sous-Bois, Villetaneuse, Bondy, Aubervilliers, Pantin, Montreuil). Le même phénomène s'observe en province.

L'évolution des prix de l'immobilier et des loyers du secteur privé			
Progression des prix et des loyers France entière (en %)	Au cours des 12 derniers mois	Au cours des 3 dernières années	Au cours des 6 dernières années
Prix des appartements neufs (au m <sup>2</sup> , source : NEXITY)	+ 12,0	+ 50,5	+ 72,4
Prix des logements anciens (au m <sup>2</sup> , source : FNAIM)	+ 10,4	+ 45,8	+ 90,1
Prix des terrains à bâtir (au m <sup>2</sup> , source : NEXITY)	+ 8,3	+ 32,7	+ 58,7
Revenu disponible des ménages (source : INSEE)	+ 3,2	+ 8,0	+ 25,8
Loyers de marché du secteur privé* (au m <sup>2</sup> , source : SNOUPI)	+4,3	+13,5	+29,5

\* Seules relocations et locations nouvelles

Comparés à l'envolée des prix de vente des logements, les loyers du marché augmentent à un rythme moindre d'environ 4 à 5% par an, mais celui-ci est encore bien supérieur à l'évolution des prix à la consommation comme à l'évolution des salaires. Si différents indices laissent penser qu'une pause dans la progression des loyers peut s'instaurer (augmentation du stock d'annonces de location, allongement des délais entre le départ et l'arrivée de locataires), les loyers ne baissent pas. La situation du marché locatif, confronté à de moindres hausses que celles relatives au marché de l'acquisition, n'est pas pour autant plus favorable aux locataires, car ils ne bénéficient pas des mêmes avantages que les candidats à l'achat d'un logement. Ces derniers voient leur pouvoir d'achat immobilier s'améliorer malgré la hausse des prix de vente des logements. Différents éléments contribuent en effet à solvabiliser les acquéreurs : la baisse des taux d'intérêt qui s'est poursuivie en 2005, et l'allongement de la durée des prêts qui se situe fin 2005 à 17,5 ans en moyenne se conjuguent, selon Michel Mouillart<sup>6</sup>, pour générer 8 à 9% de pouvoir d'achat supplémentaire. A cela s'ajoute l'effet solvabilisateur du nouveau prêt à taux zéro, estimé entre 3 et 4 points. Pour les locataires, la situation est évidemment autre puisque l'effet solvabilisateur des aides à la personne recule, du fait de l'absence de revalorisation ou de son report (elles ont été revalorisées de 1,8% en septembre 2005, la précédente revalorisation remontant à juillet 2003). **D'un côté, les candidats à l'accession qui se recrutent dans les couches les plus aisées de la population (les ménages qui achètent connaissent des évolutions de revenu supérieures aux autres, avec une hausse de 5% en 2005) voient leur pouvoir d'achat immobilier progresser, tandis que les locataires voient le leur diminuer.** Une telle évolution ne peut que contribuer à accroître les inégalités dans le domaine du logement entre ceux qui ont pu se constituer un patrimoine dans des conditions avantageuses et les locataires, pour lesquels le logement est source d'appauvrissement.



Les dépenses courantes de logement, qu'il faut distinguer des dépenses d'investissement, s'élèvent, selon la Commission des comptes du logement, à 234 milliards d'euros en 2003, dernière année pour laquelle les résultats sont connus<sup>7</sup>. Supportées par les propriétaires comme par les locataires, elles progressent de 6% par rapport à l'année précédente, nettement plus vite qu'en 2002 (+3,6%). Cette évolution, la plus soutenue de la décennie, s'explique essentiellement par l'augmentation des dépenses d'énergie (+9,5%) et à un degré moindre par celle des loyers (+2,6%). Les loyers versés par les locataires du secteur HLM augmentent plus rapidement en valeur que ceux du secteur libre (respectivement +3,3% et +2,8%) sous l'effet de la fin du gel des loyers HLM et du ralentissement de la progression de l'indice du coût de la construction. Alors que les dépenses courantes de logement progressent, les aides personnelles ralentissent nettement. Pour les locataires, tous secteurs confondus, le poids des aides personnelles au logement qui avait progressé au cours des années 90, passant de 12,5% en 1992 à 16,2% en 2002, connaît une évolution inverse en 2003 puisqu'il est ramené à 15,6%. L'inflexion est sensible pour les locataires du secteur locatif privé comme pour ceux du parc HLM (passant respectivement de 14,9% à 14,6% et de 22,7% à 21,4% entre 2002 et 2003).

En 2003, les ménages ont consacré plus du cinquième de leur revenu (21,8% exactement) à des dépenses de logement, soit 0,8% de plus qu'en 2002. **Elles atteignent ainsi leur plus haut niveau et représentent désormais la dépense la plus importante dans le budget des ménages.** C'est ainsi que les locataires dépensaient en moyenne 6 270 euros pour se loger en 2003 (6 550 euros pour les locataires du secteur libre et 5 630 euros pour les locataires des HLM).

### Les dépenses courantes par logement en 2003

Dépense moyenne par logement (en euros)	Loyers (1)	Energie	Charges	Total
Propriétaires	6 920	1 880	870	9 670
Locataires	4 480	1 180	610	6 270
Locataires secteur libre	5 010	1 000	540	6 550
Locataires HLM	3 490	1 410	730	5 630

• Source : Compte du Logement

(1) Le propriétaire ne paie évidemment pas de loyer, mais il bénéficie d'un service logement qu'il se rend à lui-même. La valeur de ce service appelée « loyer imputé », correspond au loyer que ce propriétaire occupant aurait à acquitter pour un logement locatif comparable au sien.

<sup>7</sup> Compte du Logement relatif à l'année 2003 paru en 2005.

Pour la première fois depuis plusieurs années, en 2003, toutes les composantes de la dépense logement des locataires sont orientées à la hausse : les loyers évidemment, mais aussi l'énergie et les autres charges (petits travaux, assurance habitation, prestations de services). C'est une dépense incompressible qui augmente plus rapidement que les revenus des ménages et qui pèse d'autant plus que les ménages sont pauvres. Le Secours Catholique en témoigne dans son dernier rapport consacré au problème du logement. Il vient, après le rapport 2003-2004 de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale et bien d'autres, témoigner de la gravité du problème du logement et de l'incapacité des politiques à réduire les effets de l'insécurité économique et sociale qui constitue l'horizon de trop nombreuses personnes.

### Des aides au logement essentielles mais qui aident de moins en moins de monde

Les aides personnelles au logement constituent le principal levier d'intervention à la disposition des pouvoirs publics pour permettre aux ménages modestes d'accéder à un logement et de s'y maintenir. Mais ces aides, bien qu'elles aient augmenté plus rapidement que le revenu mensuel moyen des ménages entre 1988 et 2002, n'ont pas permis de compenser la hausse spectaculaire des loyers. Le décalage s'est encore accentué depuis 2002 et il conduit à s'interroger sur l'efficacité du système.

Evolution comparative des loyers, des revenus et des aides			
Ensemble des locataires	1988	2002	Evolution
Loyer moyen mensuel (en euros)	245	369	+72%
Revenu moyen mensuel (en euros)	1 424	1 873	+32%
Aide mensuelle moyenne (en euros)	108	170	+57%
Taux de prise en charge par les aides	51%	46%	- 5 points
Charges mensuelles moyennes	54	125	+131%

• Source : enquêtes logement 1988, 2002, Insee et USH

C'est sur la réforme du financement du logement introduite en France en 1977, à partir des recommandations du Rapport Barre présenté fin 1975, que repose aujourd'hui encore l'architecture du système des aides publiques au logement. Partant du constat de la restauration

d'un niveau de construction ayant permis de satisfaire les besoins quantitatifs de logement, elle mettait l'accent sur la nécessité de réhabiliter le patrimoine existant et de mieux cibler socialement les aides. Pour cela, elle augmentait donc considérablement le rôle des aides personnelles au logement, au détriment des aides directes à la construction. Pour les instigateurs de la réforme, ces aides qui contribuaient à solvabiliser les ménages apparaissaient en effet socialement plus justes, puisqu'elles n'avaient pas les mêmes rigidités que les aides à la pierre et permettaient d'ajuster l'aide de la collectivité à l'évolution parfois rapide de la situation des ménages.

Le système des aides à la personne s'est ainsi enrichi d'une nouvelle aide, l'aide personnalisée au logement (APL), qui s'est ajoutée à l'allocation logement à caractère familial (ALF) créée en 1948 pour compenser les augmentations de loyer générées par l'instauration d'un régime de liberté des loyers, et à l'allocation logement à caractère social (ALS) instituée en 1971 pour aider certaines catégories de la population (personnes âgées, jeunes travailleurs, handicapés). Parallèlement, l'accès à l'ALF est étendu en 1972 aux jeunes ménages. Ce système a été progressivement aménagé et a fait l'objet de diverses réformes qui ont conduit, notamment à partir du « bouclage » des aides en 1993, à ouvrir l'accès des aides au logement à tous les ménages sous la seule condition de ressources et à accentuer ainsi le caractère universaliste des aides personnelles au logement. Les mesures adoptées entre 1997 et 2001 pour réduire l'écart entre les différentes aides (APL et AL) et entre les statuts des bénéficiaires vont dans le même sens. Depuis, les aides varient en fonction des ressources du ménage, de sa taille et de sa dépense en logement.

### **Les aides personnelles au logement**

#### ***L'allocation logement à caractère familial (ALF)***

L'ALF est une prestation familiale créée par la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948. Elle est attribuée aux personnes isolées et aux couples ayant des personnes à charge ainsi qu'aux jeunes ménages sans personne à charge mariés depuis moins de cinq ans.

Elle est financée par le Fonds national des prestations familiales (FNPF) qui est alimenté par les cotisations d'allocations familiales payées par les employeurs et par 1,1 point de la CSG.

En 2004, 1 235 000 ménages bénéficiaient de l'ALF (dont 330 000 en accession à la propriété) et ils ont perçu 3,4 milliards d'euros (dont 0,6 pour l'accession).

#### ***L'allocation logement à caractère social (ALS)***

L'ALS a été créée par la loi du 16 juillet 1971 pour venir en aide à des catégories de ménages autres que les familles caractérisées par le niveau modeste de leurs ressources (personnes âgées, handicapés, jeunes

travailleurs salariés de moins de 25 ans). Elle a été progressivement étendue à d'autres catégories de bénéficiaires (chômeurs de longue durée non indemnisés depuis 1986, bénéficiaires du RMI depuis 1989, bénéficiaires de l'allocation d'insertion depuis 1990), puis généralisée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1991 aux catégories qui restaient encore exclues d'une aide personnelle (« bouclage »). Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1993, elle est attribuée sous seule condition de ressources à toute personne qui n'entre pas dans les conditions fixées pour bénéficier de l'ALF ou de l'APL. Elle est financée par le Fonds national d'aide au logement (FNAL), qui est alimenté par l'Etat et une cotisation des employeurs. En 2004, 2 234 000 ménages bénéficiaient de l'ALS (dont 68 000 en accession à la propriété et 592 000 étudiants) et ils ont perçu 4,2 milliards d'euros (dont 0,1 pour l'accession).

### **L'aide personnalisée au logement (APL)**

L'APL a été créée par la loi du 3 janvier 1977 et s'applique aux occupants d'un parc financé dans des conditions spécifiques, quelles que soient les caractéristiques familiales des occupants. Le champ d'application de l'APL comprend ainsi des logements en accession à la propriété (logements financés avec des prêts aidés ou réglementés par l'Etat : PAP, PTZ, PC/PAS, PSLA) et des logements locatifs (PLA, PLUS, PLS, PAP ou PC locatifs, ainsi que les logements conventionnés après travaux - PALULOS, ANAH - ou sans travaux).

Elle est financée par le Fonds national de l'habitation (FNH) dont les recettes sont constituées par des contributions du FNPF, du FNAL et du BAPSA (budget annexe des prestations sociales agricoles) et par une contribution de l'Etat. En 2006, le FNH fusionnera avec le FNAL et ce nouveau fonds appelé « Fonds national d'aide au logement » financera l'APL et l'ALS.

En 2004, 2 586 000 ménages bénéficiaient de l'APL (dont 282 000 en accession à la propriété) et ils ont perçu 6,3 milliards d'euros (dont 0,6 pour l'accession).

*Informations issues des documents du Ministère du Logement*

## Le rôle redistributif des aides personnelles au logement

La réforme du financement du logement, qui avait aussi pour objectif de réduire le poids du logement dans le budget de l'Etat, n'a pas permis de limiter la hausse des aides personnelles au logement, qui ont considérablement augmenté depuis le début des années 1980, notamment sous l'effet de la dégradation de la situation financière des ménages. La réforme, qui impliquait un strict transfert des aides à la pierre vers la nouvelle APL, n'a pas enrayé la progression des aides à la personne. Au cours des vingt années qui ont suivi l'adoption de la

réforme, ces aides personnelles au logement ont connu une croissance extrêmement rapide puisqu'elles ont été multipliées par 3,5 en francs constants entre 1976 et 1996<sup>8</sup>, et le mouvement se poursuit ensuite. **Aujourd'hui, le montant global des aides au logement représente près de 14 milliards d'euros, et permet de solvabiliser plus de 6 millions de ménages qui, sans cette aide, ne pourraient faire face à leurs dépenses de logement.**

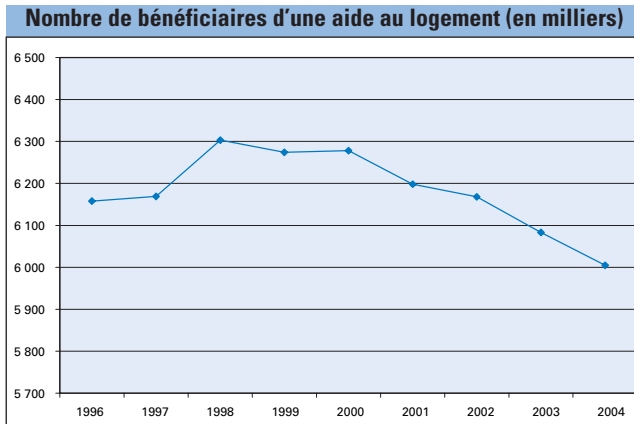
L'augmentation du volume des aides s'accompagne ainsi d'un changement de leur rôle. Alors qu'elles avaient été conçues comme des aides ponctuelles pour aider les ménages à certains moments de leur trajectoire, pour entrer dans un logement locatif quand ils se constituaient puis pour accéder à la propriété et réduire ainsi leur effort financier, **les aides personnelles au logement sont devenues des aides permanentes et structurelles**, indispensables pour permettre à de nombreux ménages de faire face à leurs dépenses de logement. Ces aides, qui ont un rôle redistributif considérable, concernent essentiellement le secteur locatif, puisque les accédants ne représentent aujourd'hui que 12% des bénéficiaires et 10% des prestations. **Elles représentent un apport éminent pour solvabiliser les ménages et constituent un puissant instrument de lutte contre la pauvreté**, ainsi que le montre le rapport 2003-2004 de l'Observatoire national de lutte de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Pourtant les pouvoirs publics, singulièrement depuis 2003, ont progressivement cherché à réduire l'impact des aides personnelles sur les finances publiques, au risque d'aggraver les difficultés des ménages les plus modestes et de rendre encore plus difficile leur vie quotidienne. La gamme des moyens utilisés à cet effet est large : report de la revalorisation des aides, quand il ne s'agit pas purement et simplement de son annulation, limitation des conditions de distribution des aides, resserrement des publics concernés.

### La baisse préoccupante du nombre de ménages aidés

Alors que le nombre de ménages bénéficiaires d'une aide personnelle au logement n'a cessé d'augmenter jusqu'à la fin des années 90, la rupture intervenue depuis 2000 est particulièrement nette. Depuis cette date, on a enregistré quatre années consécutives de baisse du nombre des bénéficiaires.

---

8 Michel Mouillart, *La réforme de 1977 et les aides au logement*, Revue Fondations, janvier 1998.

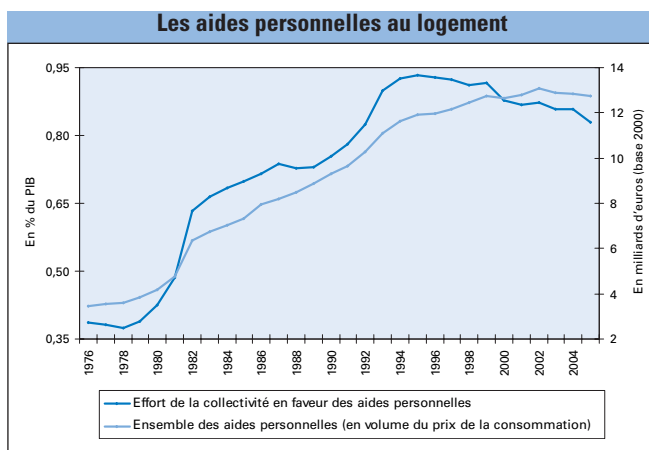


• Source : CNAF

Après s'être maintenue à un niveau élevé entre 1995 et 2000, la proportion de bénéficiaires parmi l'ensemble des ménages recule : 25.8 % en 2000 et 23.2 % en 2005, ce qui correspond à une perte relative de bénéficiaires qui est loin d'être négligeable. Au taux de diffusion des aides personnelles dans la population de l'année 2000, il y aurait aujourd'hui 6 710 000 bénéficiaires (donc 10 % de plus). **Cela alors que les conditions de logement des ménages percevant les aides au logement se sont dégradées, que l'accès au logement est désormais bien plus difficile que par le passé, que ces ménages s'enfoncent dans des situations insupportables ...** Cette évolution ne tient pas seulement au recul de la diffusion des aides personnelles parmi les accédants. La réduction est aussi vraie, depuis 2002, en ce qui concerne la diffusion des aides personnelles parmi les locataires (dont le taux est ainsi passé de 50.2 % en 2000 à 48.8 % en 2005).

L'effort que la collectivité consacre aux aides personnelles au logement est de 0.83 % du PIB en 2005, après avoir plafonné entre 0.915 et 0.925 % du PIB de 1994 à 1999. Pour reprendre le principe du calcul précédent, **l'économie réalisée par les diverses mesures de restriction est donc maintenant de l'ordre de 1.5 milliards d'euros ...** soit 10 % du total des aides personnelles accordées en 2005.

Taux de diffusion des aides personnelles (APL et AL) en %			
	Ensemble des ménages	Locataires (dont foyers)	Propriétaires et accédants
1975	14,0	21,6	5,3
1980	16,0	25,1	6,3
1985	20,2	31,0	10,0
1990	21,3	35,0	9,7
1995	26,3	48,4	7,5
2000	25,8	50,2	6,1
2001	25,2	49,8	5,7
2002	24,7	49,7	5,2
2003	23,9	49,1	4,7
2004	23,6	49,2	4,2
2005	23,2	48,8	4,0



## Le recentrage des aides sur des ménages de plus en plus modestes

La baisse globale du nombre d'allocataires est amplifiée par la diminution des seuils d'exclusion, c'est-à-dire des montants de revenu à partir desquels les aides au logement ne sont plus versées. **Un ménage avec deux personnes à charge disposant d'un revenu égal à 4 fois le Smic bénéficiait de l'APL en 1977. Il s'en trouve désormais exclu dès que son revenu atteint 2,1 fois le Smic. La mutation est tout aussi nette pour une personne seule, puisque le seuil d'exclusion de l'APL est passé de 2,4 Smic à 1,1 Smic dans la même période<sup>9</sup>.**

<sup>9</sup> Pour les personnes seules, la tendance à la baisse du revenu d'exclusion se poursuit : 1,11 du Smic en 2003, 1,06 en 2004. La tendance est la même pour un ménage mono-actif avec 2 enfants à charge : 2,07 Smic en 2003, 2,00 en 2004.

Revenu d'exclusion de l'aide à la personne		
Catégorie de ménage	1977	2004
Une personne seule	2,4 Smic	1,1 Smic
Ménage avec deux personnes à charge	4 Smic	2,1 Smic

• Source : Union Sociale pour l'Habitat

En fin de compte, 71 % des bénéficiaires d'une aide à la personne ont aujourd'hui un revenu inférieur au Smic et seulement 1 % dispose de revenus supérieurs à 2 Smic. On assiste donc à une **réorientation des aides au logement vers les ménages les plus modestes, laissant en quelque sorte sans appui des ménages qui, sans être riches, se trouvent ainsi fragilisés**. Finalement, cette évolution conduit l'Union sociale pour l'habitat à se demander si nous ne sommes pas engagés dans un processus conduisant à passer « de l'aide à la personne à l'aide à personne<sup>10</sup> ».

### Des mesures qui réduisent l'impact des aides personnelles au logement

Derrière ces évolutions, les causes sont simples et bien connues : faible, voire absence d'actualisation des barèmes, remise en cause du champ des bénéficiaires, dispositions facilitant le non-versement des aides à ceux qui pourtant y ont droit... Les aides personnelles, qui constituent la majeure partie des aides de l'Etat et de la collectivité, sont faiblement revalorisées et à un rythme irrégulier alors qu'elles devraient l'être annuellement. Ces dernières années, la revalorisation des aides est souvent intervenue avec retard, quand elle n'a pas été purement et simplement supprimée comme en 2004.

Dates de publication des barèmes		
Année	AL	APL
2000	08/2000	07/2000
2001	08/2001	07/2001
2002	12/2002	12/2002
2003	05/2004	05/2004
2004 (1)		
2005 (2)	09/2005	09/2005

• Source : Ministère du Logement

(1) pas de revalorisation des aides en 2004.

(2) la revalorisation pour 2005 annoncée en septembre est appliquée au 1<sup>er</sup> septembre et non pas au 1<sup>er</sup> juillet.



L'absence d'actualisation des barèmes au 1<sup>er</sup> juillet 2003 a provoqué la sortie du dispositif de plusieurs dizaines de milliers de ménages, dont seule une partie a été « repêchée » avec l'application rétroactive des barèmes au printemps 2004. Cette revalorisation tardive et limitée à 1,2 %, a par ailleurs été accompagnée d'une suppression du mois de rappel en cas de chômage et d'un relèvement de la participation minimale forfaitaire à 29 € (au lieu de 28 €). Parallèlement, le seuil de non-versement des aides au logement, auquel les pouvoirs publics n'avaient plus touché depuis juillet 1988, a été porté à 24 € (au lieu de 15 €), ce qui constitue un manque à gagner pouvant aller jusqu'à 300 euros par an pour un ménage<sup>11</sup>.

**Ces mesures récentes<sup>12</sup> ont eu pour effet d'exclure 200 000 ménages des aides au logement<sup>13</sup>.** Ce processus d'exclusion a été renforcé par l'absence totale de revalorisation de ces aides en 2004, tandis que celle annoncée avec retard et sans rétroactivité le 1<sup>er</sup> septembre 2005 (au lieu du 1<sup>er</sup> juillet 2005, après une année « blanche » en 2004) se limite à une hausse de 1,8 %.

### **La réduction de l'effet solvabilisateur des aides personnelles au logement**

---

Les mesures adoptées pour limiter la progression des aides personnelles au logement et protéger les finances publiques ont pour effet de provoquer une hausse des taux d'effort supportés par les ménages et de réduire leur « reste à vivre » une fois qu'ils ont fait face à leurs dépenses de logement.

#### **Des taux d'effort plus importants pour les ménages à bas revenus**

Quel que soit le mode de calcul adopté pour rendre compte de l'évolution du poids du logement dans le budget des locataires, le constat est le même : c'est celui d'**une progression constante des taux d'effort**, qu'il s'agisse des taux d'effort bruts ou nets, après prise en compte de l'impact des aides personnelles. En reprenant les calculs faits par

---

11 A cela s'ajoute l'effet de mesures plus anciennes comme l'instauration, en 1995, d'un mois de carence de versement des aides lors de l'entrée dans les lieux qui est particulièrement pénalisante pour des ménages qui doivent déjà faire face à ce moment là à toutes les dépenses que génère un aménagement.

12 Sachant que d'autres mesures d'économie avaient déjà été réalisées lors de l'actualisation intervenue en décembre 2002 (au lieu du 1<sup>er</sup> juillet 2002) : ressources arrondies aux 100 € supérieurs, rétablissement du mécanisme de l'évaluation forfaitaire des ressources pour les moins de 25 ans, relèvement de la participation minimale forfaitaire à 28 €.

13 Conseil National de l'Habitat, communiqué de presse de l'UNAF du 20 juillet 2004.

l'Union sociale pour l'habitat (USH) à partir des enquêtes Logement, on constate que cette progression affecte sur une longue période les locataires du secteur privé comme ceux du parc HLM et que les aides personnelles au logement limitent la progression des taux d'effort nets, qui augmentent moins rapidement que les taux bruts. Mais leur augmentation traduit **un affaiblissement général du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement.**

Evolution des taux d'effort brut et net					
En %	1988	1992	1996	2002	Evolution 1988-2002 en points
<b>Taux d'effort brut</b>					
Ensemble des locataires	15,3	17,1	19,6	20,2	4,9
dont HLM	13,3	14,8	17,3	17,7	4,4
dont secteur privé (hors loi de 48)	16,9	19,3	21,9	22,2	5,3
<b>Taux d'effort net</b>					
Ensemble des locataires	12,8	14,3	15,9	16,4	3,6
dont HLM	9,3	10,7	12,1	12,6	3,3
dont secteur privé (hors loi de 48)	15,3	17,0	18,9	19,2	3,9

• Source : enquêtes logement 1988, 1992, 1996, 2002, Insee et USH

Taux d'effort brut : rapport entre le loyer hors charges et le revenu déclaré par le ménage.

Taux d'effort net : rapport entre (le loyer hors charges – aides personnelles) et le revenu déclaré des ménages.

Si l'on cherche à mesurer le poids de la dépense logement dans le budget des différentes catégories de ménages, l'exercice est délicat. La comparaison des résultats des enquêtes Logement depuis 1988 montre que les aides personnelles au logement ont un effet correcteur certain, puisque les ménages à bas revenus, qui supportent les taux d'effort bruts (avant aides) les plus importants, voient leurs taux d'effort nets ramenés sensiblement au même niveau que ceux des autres catégories de ménages (environ 16%). Toutefois, pour ces mêmes ménages à bas revenus, les taux nets sont 2,5 fois plus importants dans le secteur privé que dans le parc HLM (25,7% contre 10%). Ces données minimisent pourtant les conséquences réelles de l'augmentation du coût du logement et de l'insuffisante augmentation des aides, puisqu'elles ne prennent pas en compte les charges locatives, dont on sait qu'elles pèsent lourdement dans la dépense logement des ménages.

Evolution des taux d'effort brut et net selon le niveau de vie						
	Taux d'effort Brut			Taux d'effort Net		
	1988	2002	Evolution (en points)	1988	2002	Evolution (en points)
<b>Ménages à bas revenus</b>	<b>29%</b>	<b>40,1%</b>	<b>11,1</b>	<b>12,9%</b>	<b>16,1%</b>	<b>3,2</b>
Secteur social	26,6%	33,4%	6,8	7,6%	10,0%	2,4
Secteur privé	31,7%	50,8%	19,1	19,0%	25,7%	6,7
<b>Ménages modestes</b>	<b>19,2%</b>	<b>24,9%</b>	<b>5,7</b>	<b>11,4%</b>	<b>16,7%</b>	<b>5,3</b>
<b>Autres ménages</b>	<b>13,7%</b>	<b>16,9%</b>	<b>3,2</b>	<b>12,9%</b>	<b>16,1%</b>	<b>3,2</b>
<b>Ensemble des locataires</b>	<b>15,3%</b>	<b>20,2%</b>	<b>4,9</b>	<b>12,8%</b>	<b>16,4%</b>	<b>3,6</b>
Secteur social	13,3%	17,7%	4,4	9,3%	12,6%	3,3
Secteur privé	16,9%	22,2%	5,3	15,3%	19,2%	3,9

- Source : enquêtes logement 1988, 2002, Insee et USH  
 Ménages à bas revenus : ménages dont le niveau de vie est inférieur à la demi-médiane des niveaux de vie.  
 Ménages modestes : ménages dont le niveau de vie est supérieur à la demi-médiane mais inférieur au troisième décile de la distribution des revenus.

Pour une estimation plus précise, on peut se reporter aux données fournies par le Ministère du Logement à partir de l'examen d'un certain nombre de situations types. Pour les différentes catégories de ménages qui disposent de revenus compris entre 1 et 2,5 Smic, les taux d'effort nets, qui étaient restés relativement stables entre 1997 et 2001, ont connu une forte progression au cours des dernières années, comme le montre le tableau suivant.

Evolution du taux d'effort net des locataires					
	2000	2001	2002	2003	2004
<b>APL</b>					
Isolé 1 Smic	25,8%	25,9%	26,2%	26,9%	27,6%
Ménage mono-actif 2 enfants Revenus = 2 Smic	22,1%	21,9%	22,3%	22,8%	23,2%
Ménage mono-actif 3 enfants Revenus : 2,5 Smic	20,7%	20,4%	20,8%	21,8%	21,9%
<b>AL</b>					
Isolé 1 Smic	27,3%	25,9%	26,2%	26,9%	27,6%
Ménage mono-actif 2 enfants Revenus = 2 Smic	21,7%	21,9%	22,3%	22,8%	23,2%
Ménage mono-actif 3 enfants Revenus : 2,5 Smic	20,9%	20,4%	20,8%	21,8%	21,9%

- Source : Ministère du logement

Mais cette présentation, déjà inquiétante en elle-même, ne reflète pas vraiment la réalité. Ce qui est dommage, puisqu'il s'agit là des données qui sont fournies à la représentation nationale pour débattre des choix

budgétaires. **Les conventions adoptées pour le calcul des taux d'effort biaisent en effet les résultats et masquent l'ampleur du coût du logement pour les ménages à faibles revenus**<sup>14</sup>. La sous-estimation des taux d'effort tient surtout au fait que les calculs se réfèrent à des données théoriques qui supposent que les montants des loyers des ménages ne dépassent pas les plafonds de loyers pris en compte pour le calcul des aides au logement. Or si cela renvoie effectivement à la réalité pour près des deux tiers des loyers HLM, cela ne concerne en définitive qu'un cinquième des loyers pratiqués dans le secteur privé, comme en témoigne le tableau ci-dessous.

Proportion des loyers supérieurs aux loyers plafonds							
	1994	1995	1996	1997	1998	2000	2001 hors MSA
APL location (logement conventionné)	31,4	35,5	38,4	34,7	35,6	36,6	36,2
AL location (logement privé)	64,6	69,6	72,3	73,6	74,5	80,5	78,6

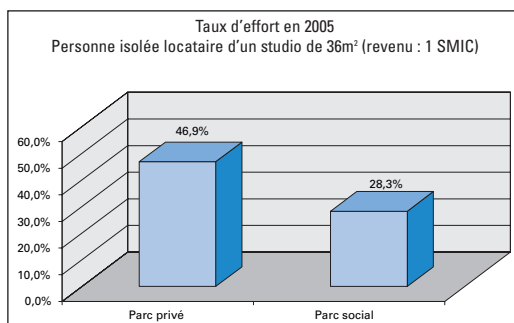
• Source : Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale (Projet de Loi de Finances Initiale pour 2005) à partir de l'échantillon BIPE-FNH.

### Les taux d'effort réels des ménages en 2005

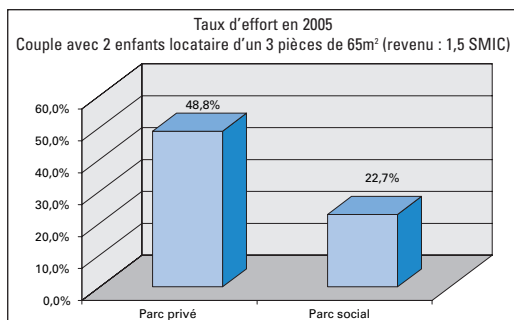
Pour approcher la réalité des dépenses supportées par les ménages aujourd'hui, nous avons donc calculé les taux d'effort à partir des montants de loyers pratiqués en 2005 dans le parc privé comme dans le parc social. **Et les résultats sont nettement plus préoccupants que ceux qui sont généralement communiqués**, dès lors que l'on se réfère à des données réelles pour évaluer les loyers et les charges.

14 Les loyers pris en compte dans le calcul du taux d'effort progressent comme l'indice du coût de la construction, alors que les loyers réels progressent plus rapidement. Pour les charges, l'indice de révision pris en compte est celui de l'indice des prix à la consommation (hors tabac) sur la base d'un montant de charges fixé il y a quelques années. Il en résulte une sous-estimation certaine des charges, au moins pour les ménages avec enfants. Sans compter que les différentes mesures d'économie qui accompagnaient l'actualisation des aides au logement intervenue au cours du 2<sup>e</sup> trimestre 2004 au titre de 2003 n'ont pas été appliquées rétroactivement (seuil de non-versement relevé à 24 euros au lieu de 15 euros et participation minimale relevée à 29 euros au lieu de 28 notamment).

Personne isolée	Parc privé <sup>1</sup>	Parc social <sup>2</sup>
Montant du loyer (studio de 36 m <sup>2</sup> )	389	171
Charges estimées <sup>3</sup>	94	94
Aide au logement en 2005	44	0
Revenu mensuel (1 SMIC net)	936	936
Taux d'effort <sup>4</sup>	46,9 %	28,3 %



Couple avec 2 enfants	Parc privé <sup>1</sup>	Parc social <sup>2</sup>
Montant du loyer (3 pièces de 65 m <sup>2</sup> )	702	309
Charges estimées <sup>3</sup>	137	137
Aide au logement en 2005	154	127
Revenu mensuel (1,5 SMIC net)	1404	1404
Taux d'effort <sup>4</sup>	48,8 %	22,7 %



## Note méthodologique

- (1) Niveau moyen des loyers de marché dans le parc privé en juillet 2005, soit 10,8 euros/m<sup>2</sup>. Ce montant est équivalent au niveau moyen des loyers de marché dans une ville telle que Bordeaux (source : Snoopi).
- (2) Loyer HLM PLUS au 1<sup>er</sup> juillet 2005 en zone 2 (agglomération de plus de 50 000 habitants hors Ile-de-France), soit 4,76 euros/m<sup>2</sup>.
- (3) Les charges correspondent au double du montant forfaitaire des charges pris en compte pour le calcul de l'aide au logement selon les situations familiales décrites (mode de calcul pouvant être considéré comme se rapprochant du montant moyen des charges réelles dans le logement social).
- (4) Taux d'effort = [(loyer + charges) - aide au logement] / revenus mensuels du ménage.

Le taux d'effort après déduction de l'aide au logement pour une personne isolée qui dispose d'un salaire équivalent à 1 Smic atteint en effet 46,9 % dans le parc privé, contre 28,3 % dans le parc social.

**Dans le cas de figure d'un couple avec 2 enfants dont le revenu mensuel est équivalent à 1,5 Smic, le taux d'effort après déduction de l'aide au logement atteint quant à lui 48,8 % dans le parc privé et 22,7 % dans le parc social.**

Ces taux d'effort témoignent de l'extrême fragilité financière dans laquelle se trouvent nombre de personnes en France aujourd'hui. Ils illustrent par ailleurs la difficulté que rencontrent les ménages à subvenir aux besoins quotidiens les plus élémentaires une fois les dépenses logement honorées, mais aussi les risques de surendettement ou d'impayés vis-à-vis des bailleurs. En mettant en évidence ces taux d'effort, on ne peut que s'interroger sur la capacité des ménages à maintenir un niveau de vie décent, et l'on comprend aisément que le moindre accident, la moindre dépense imprévue, provoquent inmanquablement des situations très difficiles, comme le soulignent les propos que nous avons recueillis lors d'entretiens auprès des ménages comme des bailleurs. Ce constat alarmant vient une nouvelle fois légitimer la demande de la Fondation Abbé Pierre d'une indexation des aides sur l'indice de référence des loyers (cf : chapitre 7 sur les propositions).

---

## Pour les ménages, des budgets impossibles à gérer

Les propos que nous rapportons ici, recueillis auprès des bailleurs ou des locataires, rendent compte de situations fragilisées de ménages cumulant ressources faibles ou modestes et charges élevées, situations qui sont malheureusement devenues communes aujourd'hui. Le cumul des dépenses du « tout habiter » (comprenant loyer, charges locatives, abonnement et consommation EDF et téléphone, assurance du logement, taxe sur l'audiovisuel) laisse un reste à vivre véritablement restreint aux ménages, et leurs marges de manœuvre pour gérer leurs budgets sont limitées voire inexistantes. Ne nous y trompons pas, ce sont de très nombreux ménages qui sont concernés, tous ceux qui, appartenant aux catégories à revenus modestes ou même aux couches intermédiaires, consacrent une part sans cesse croissante de leurs revenus aux dépenses de logement. Tous ceux que l'augmentation rapide et continue du coût du logement paupérise. Mais n'est-ce pas à eux que les politiques publiques doivent d'abord apporter des réponses ?

### Des locataires au bord du gouffre

Pour les bailleurs sociaux, les effets de la détérioration de la situation de leurs locataires qui les conduit à l'impayé ou au surendettement sont particulièrement inquiétants. Bien que chaque situation soit spécifique, on observe une certaine récurrence dans les événements qui provoquent l'impayé de loyer. Le passage à la retraite, une maladie qui se prolonge, une régularisation de charges non anticipée, sont autant de facteurs susceptibles de faire basculer une situation. La fragilité des ménages s'observe également à certaines périodes de l'année : au moment de la rentrée scolaire ou des fêtes de Noël. Si le principal facteur de fragilisation d'un ménage locataire demeure le changement de composition familiale (départ des enfants ou séparation) ou de situation professionnelle (chômage, précarité), **les budgets familiaux sont tellement tendus que le moindre incident peut être à l'origine d'une rupture fatale.**

### Des locataires du parc HLM à la merci du moindre incident

1) C'est l'histoire d'un couple « ordinaire » avec trois enfants. Les ressources du ménage s'élèvent à 1 477 euros. Monsieur travaille, il est magasinier et gagne 1 050 euros et le foyer bénéficie de 427 euros de prestations familiales. Suite à un problème d'impayé survenu à l'occasion d'une régularisation de charges d'un montant de 600 euros, le ménage rencontre une conseillère en économie sociale et familiale pour faire le point sur sa situation financière. Les dépenses mensuelles du ménage sont estimées par la conseillère à 1 161 euros. Elles intègrent, en plus des dépenses d'alimentation et des frais de transports et de carburant, le loyer, diverses assurances, l'électricité et le remboursement d'un crédit. Compte tenu de l'ensemble de ces charges, le calcul du reste à vivre s'établit à 316 euros pour le ménage (soit 79 euros par personne). Avec un tel budget, il n'est pas possible de mettre en place un plan d'apurement de la dette locative.

2) Madame est veuve, elle perçoit une indemnité des Assedic d'un montant de 1 100 euros par mois et se trouve sur le point de passer à la retraite. Elle n'arrive pas à payer régulièrement son loyer et voit régulièrement une conseillère. Son loyer est de 315 euros, ce qui est relativement élevé pour un logement du parc social, et son taux d'effort avoisine les 34%. Ces rencontres lui ont jusqu'à présent permis d'éviter la phase contentieuse, mais son passage imminent à la retraite est sur le point de tout faire basculer. Madame a dû à deux reprises puiser dans une épargne de type assurance-vie. Sa dette, qui n'excédait pas jusqu'à présent les trois termes, va nécessairement s'accroître suite à la diminution des ressources qui accompagne le passage à la retraite. Dans ce contexte, Madame commence à se démobiliser et ne répond plus aux sollicitations des conseillères, qui de leur côté sont bien en peine de trouver des solutions.

• Situations recueillies auprès des conseillères en économie sociale et familiale d'Actis, organisme de logement social de la Ville de Grenoble

La moindre dépense non prévue est source de basculement et de déstabilisation. Quand « *hier les difficultés naissaient d'une séparation ou de la perte d'un emploi, aujourd'hui une régularisation de charges de 200 ou 300 euros provoque une augmentation immédiate des impayés de loyer* » nous affirme un responsable de la gestion locative d'un organisme HLM de la région Rhône-Alpes. Comme d'autres bailleurs sociaux que nous avons rencontrés, son organisme a renoncé au prélèvement automatique pour le paiement de la régularisation de charges, même si les loyers sont payés de cette façon, pour ne pas mettre les locataires en difficulté. D'une façon générale, les organismes HLM ont adapté leurs pratiques pour tenir compte de cette détérioration de la situation. Les dispositifs de pré-contentieux existent dans de nombreux organismes et, au fil des années, ils ont intégré dans leurs services les compétences de conseillères en économie sociale et familiale



et ont tissé des liens étroits avec les dispositifs sociaux. Dans de nombreux organismes, l'intervention sociale qui était déclenchée, il y a quelques années, pour des dettes importantes, tend aujourd'hui à s'exercer dès l'apparition d'un retard de loyer.

Mais le mouvement d'adaptation de la gestion locative à la situation précaire de nombreux locataires a ses limites quand leurs ressources, une fois payés le loyer et les charges liées à l'occupation d'un logement, ne leur permettent pas de vivre. Il faudrait pouvoir dire avec force cette situation indigne d'une société qui s'enrichit mais maintient durablement de trop nombreux ménages dans une situation de fragilité et d'incertitude au bord de la rupture et du basculement. **Trop de personnes sont ainsi en permanence dans une position de survie que le moindre accident fait basculer dans la précarité** : augmentation du nombre de ménages en situation de survie et renforcement du traitement de l'urgence vont de pair et représentent en fait les deux faces d'un même phénomène, qui trouve son origine dans le développement de la précarité, la montée des insécurités économiques et sociales et l'augmentation des loyers et des charges.

### **Des priorités qui s'ajoutent plus qu'elles ne se hiérarchisent**

Sur le plan des principes et de la définition des priorités de base, le discours des ménages est dans un premier temps assez uniforme et convenu, fondé sur le sens commun. Assurer le poste alimentation est bien évidemment « LA » première priorité de dépense à assurer. Mais en fait il ne s'agit pas que de survivre. En dehors de la primauté accordée aux dépenses de base nécessaires, une autre grande priorité apparaît de manière assez générale, **la priorité accordée aux enfants** : à la fois les dépenses pour l'éducation et, dans la mesure du possible, celles destinées à satisfaire les besoins des enfants ou adolescents.

Ce que résume très bien une des femmes que nous avons interrogées : « *la première priorité c'est le manger : je vais à Aldi faire les courses pour le mois, ça revient moins cher. J'ai remarqué que je dépensais beaucoup plus d'argent quand j'allais à Auchan presque tous les jours* ». Puis elle ajoute : « *la deuxième priorité c'est d'habiller mon fils, je ne vais jamais au marché, je ne m'habille plus. Mon enfant passe en premier. Et puis pour son anniversaire, je lui ai acheté un MP3, je ne peux pas lui refuser...* ». Ainsi, malgré les restrictions habituelles, d'autres dépenses apparaissent finalement aussi comme essentielles pour ces familles en difficulté, souvent, c'est le cas ici, celles qui peu-

vent satisfaire leurs enfants au même titre que les enfants de familles plus aisées.

**Les priorités ainsi définies de manière à la fois objective et subjective s'ajoutent plus qu'elles ne se hiérarchisent**, et souvent se concurrencent. Il ne s'agit pas tant de savoir quel volume et quelle place accorder aux différents postes que **de savoir quand et comment effectuer les dépenses jugées nécessaires**. Pour les ménages les plus précarisés, les priorités entrent souvent en concurrence les unes avec les autres.

C'est ce qu'explique un responsable de la gestion locative d'un organisme HLM : « *en créant des postes de conseillères en économie sociale et familiale et en intervenant très rapidement dès le premier retard de paiement, nous ne faisons souvent que changer l'ordre de priorité dans les dépenses, et nous conduisons ainsi les locataires à régler d'abord leurs dépenses de logement* ».

C'est ce que nous explique aussi une conseillère à propos d'un couple de chômeurs : « *En fait, soit ils payaient la mutuelle soit ils payaient le loyer ! Il y avait tellement de choses à payer, il fallait faire un choix. Il n'était même pas possible de subvenir à tous les besoins primaires. A 55 ans, le monsieur va travailler chez sa fille qui le rémunère pour le montant du loyer* ».

Cette femme divorcée explique, elle aussi, les tiraillements auxquels elle est régulièrement confrontée : « *actuellement, je paye en priorité le loyer, l'EDF, l'assurance, et après la pharmacie, la nourriture, et si je peux les habits... Les factures pour l'école, il va falloir que je demande de l'aide à mon mari, je ne m'en sors pas toute seule. Là, ma fille a besoin d'une paire de chaussures, mon fils aussi. J'ai dit à mon mari, j'ai déjà acheté le pantalon, le T-shirt et j'ai payé le coiffeur pour ma fille, maintenant c'est à ton tour de payer...* ». Elle n'a plus de téléphone fixe parce que cela coûte trop cher et achète quand elle le peut des cartes pour son portable : « *là, ça faisait plus d'un mois que je n'avais pas mis d'argent* ».

Autre exemple : celui d'un homme seul vivant de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), avec 420 euros par mois : « *ce mois-ci, je n'ai pas pu payer le loyer en entier, sur les 210 euros que je dois, je n'ai payé que 190 euros. J'ai été aussi à l'EDF, j'essaie de payer au moins une partie pour ne pas être coupé. J'ai déjà été embêté avec eux, maintenant je préviens quand je ne peux pas payer la totalité* ». Il doit aussi aller à la banque « *laisser 20 euros sur le compte pour ne pas qu'il soit bloqué* ». Tout en essayant de prévenir certains ennuis par des démarches régulières, il gère aussi son budget avec un certain fata-

lisme : sans pis pour certaines factures qui arrivent quand il n'y a plus d'argent ! Son logement n'est plus assuré depuis plusieurs mois, il a laissé de côté la dernière facture ainsi que les lettres de relance qui ont suivi, « *quand il n'y a plus d'argent, on ne peut plus payer et puis c'est tout* ». Et il n'a pas toujours non plus de quoi acheter à manger... « *Les enfants sont venus manger dimanche dernier. C'était la fin du mois, j'ai dit : je suis embêté, ils viennent et je n'ai pas touché mon argent. Heureusement, le voisin du cinquième m'a avancé un gros poulet fermier et une salade... Ce matin, j'ai touché mon allocation, on a fait des courses : à manger, des cigarettes et on a remboursé ce qu'on devait au voisin* ».

Ainsi, dans la nécessité de jongler avec toutes les contraintes et toutes les dépenses nécessaires, les ménages se retrouvent au cœur de tensions et de contradictions qui rendent très difficile la gestion de leur budget.

### Une gestion "impossible" de la précarité

---

Lorsque l'on échange aussi bien avec les bailleurs sociaux qu'avec les ménages, le sentiment est que ces derniers semblent assez perdus dans leurs difficultés financières, restant souvent dans des modes de gestion de leur budget relativement approximatifs, au jour le jour, sans capacité à anticiper. Il serait cependant réducteur de penser qu'ils ne tentent pas de maîtriser ou de redresser leur situation, car ce n'est pas si simple. On peut même penser que ces ménages qui vivent dans l'incertitude du lendemain développent une capacité de gestion dont seraient incapables de faire preuve bien des ménages aux ressources plus élevées.

#### Entre gestion au jour le jour et gestion des risques

La gestion au jour le jour n'est pas pour autant totalement laissée au hasard, mais relève d'une **hiérarchisation des priorités de paiement**, établie **selon les risques et désagréments encourus en cas de non-paiement**. Ainsi, le paiement du loyer, dont le retard ne se traduit jamais par une expulsion immédiate, n'est pas toujours jugé comme prioritaire, malgré l'importance symbolique primordiale qui est attachée à ce poste. Cela dépend des difficultés du moment, de l'ampleur des dettes accumulées : il est parfois jugé plus opportun de payer d'abord l'EDF ou l'eau pour éviter une coupure, ou de payer la mutuelle quand les problèmes de santé ou de dents obligent à de lourdes dépenses.

Souvent les remboursements de crédits sont payés prioritairement au loyer (ou même parfois aux dépenses de nourriture), soit parce qu'ils sont prélevés directement, soit en cas de dettes parce qu'il est difficile de résister aux injonctions de certains organismes de recouvrement, comme nous l'explique une conseillère en économie sociale et familiale : « *les ménages ne savent pas toujours faire face. Toutes les sociétés de recouvrement harcèlent les familles : c'est celui qui appelle tous les jours qui est payé. Ils ont peur donc ils payent, et après il arrive qu'ils n'aient plus rien pour acheter à manger* ».

Dans la pratique, certains comportements peuvent paraître contradictoires. Les ménages s'organisent le plus souvent de manière relativement rigoureuse pour les dépenses quotidiennes et les dépenses de base, cherchant à limiter les frais et trouver les prix les plus bas, aussi bien sur les dépenses d'alimentation, de vêtements ou de cigarettes... C'est ainsi qu'ils ont tous le sentiment de « faire très attention ». Par contre, c'est la gestion du budget, l'anticipation de l'ensemble des dépenses mensuelles qui est souvent plus aléatoire. Et semble-t-il, **plus il est difficile d'assurer toutes les dépenses quotidiennes du ménage, moins les charges fixes et les factures peuvent être anticipées.** L'absence fréquente de mensualisation des paiements ne facilite pas les choses, mais quand la somme des charges dépasse le niveau des ressources, ce n'est pas la pratique de la mensualisation et du prélèvement qui suffit à résoudre les problèmes.

La gestion au jour le jour est souvent la seule solution pour les plus pauvres et les plus précarisés. En dépensant ainsi au fur et à mesure des besoins, le pouvoir d'achat des ménages suit une courbe en dent de scie où les débuts de mois sont plus faciles et les fins de mois toujours difficiles, parfois sans plus d'argent du tout. Le même système fonctionne souvent aussi pour le paiement des factures, qui sont payées au fur et à mesure de leur arrivée et tant qu'il y a de l'argent sur le compte. Dans ces conditions, les retards ou les dettes s'accumulent rapidement sur différents postes.

### Comment gérer le trop peu ?

Les ménages ne sont pas toujours vraiment responsables de certaines situations de retard de paiement ou de dettes. Dans de nombreuses situations précaires, le moindre imprévu fragilise, et les processus d'endettement ne sont pas forcément liés à des crédits "inconsidérés" ou à une surconsommation. Il arrive que des familles prennent des crédits à la consommation pour acheter à manger, pour racheter la cuisinière qui vient de lâcher ou un lit pour le petit dernier, pour faire répa-

rer la voiture, indispensable pour se rendre au travail... Se mêlent ainsi dépenses de consommation courantes et dépenses exceptionnelles impossibles à différer, même si elles doivent mettre le budget familial en péril.

Face à cette récurrence de situations insurmontables pour assurer les strictes dépenses de survie, face à l'insuffisance chronique de ressources pour simplement finir le mois, et parfois à l'impossibilité de rembourser les crédits à la consommation, les solutions sont limitées. Les plus précaires peuvent être aidés par le FSL-maintien, qui permet alors d'arrêter la procédure d'expulsion en cours, tandis que les dossiers de surendettement et les plans d'apurement qui s'ensuivent permettent dans de nombreux cas d'assainir les situations. Mais cela ne garantit en rien que des ménages sur le fil du rasoir pourront durablement restaurer l'équilibre de leur budget.

Avec un reste à vivre à la fois restreint et contraint, comment gérer « le trop peu » ? Les ménages en difficulté, sous la pression des priorités multiples qui se cumulent, définissent l'ordre des dépenses à traiter dans le cadre d'une « gestion des risques », le paiement du loyer n'étant pas forcément prioritaire, malgré ce qui est souvent annoncé dans un premier temps.

## Les aides personnelles au logement victimes d'un mauvais procès

Indispensables pour les ménages, puisqu'elles permettent à 6 millions d'entre eux de faire face à leurs dépenses de logement, les aides personnelles au logement font pourtant l'objet d'une remise en cause qui prend appui sur diverses réflexions et analyses. Trois critiques leur sont plus particulièrement adressées :

- elles représentent un coût important pour la collectivité,
- elles contribueraient à l'augmentation des loyers,
- elles ne sont pas équitables.

Soulignons d'emblée que ces critiques ne sont partagées ni par les locataires et leurs représentants, ni par les bailleurs, qu'ils soient privés ou publics, ceux-ci pointant davantage, lorsqu'ils critiquent le système des aides au logement, leurs insuffisances et la perte de leur pouvoir solvabilisateur. Les critiques que nous évoquons ici émanent de ceux qui se préoccupent légitimement de l'efficacité sociale des aides publiques, mais aussi de ceux qui cherchent à préserver les finances publiques et à réduire les dépenses sociales, de ceux qui pensent que les aides personnelles troublent le jeu de la libre concurrence et créent des rentes de situation, ainsi que de ceux qui pensent que le logement est finalement un bien comme un autre et que le déploiement des règles du marché créera naturellement un équilibre entre l'offre et la demande. Autant de positions qui ne sont pas celles de la Fondation Abbé Pierre mais qu'il faut prendre au sérieux pour les réfuter, avant qu'elles ne minent un des leviers de la mise en œuvre du droit au logement. Pourquoi une telle remise en cause des aides personnelles au logement, qui constituent une des aides les plus redistributives, ne s'accompagne-t-elle pas d'une critique radicale des incitations fiscales qui, en réduisant la capacité d'intervention de la collectivité au bénéfice des plus aisés, contribuent au délitement de la solidarité nationale ? Il est sans doute plus facile à certains d'instruire le procès des aides que d'ouvrir la réflexion sur la nécessaire adaptation de l'offre aux capacités financières des ménages.

Première critique adressée aux aides personnelles au logement : **elles représentent un coût important pour la collectivité**. Près de 14 milliards ont effectivement été distribués, en 2004, aux locataires et proprié-

taires occupants à revenus modestes pour les aider à supporter le coût de leur logement. Leur progression constante depuis un quart de siècle, qui n'avait pas été prévue par les promoteurs de la réforme du financement du logement de 1977, peut être imputée à la dégradation de la situation économique des ménages, mais aussi à diverses mesures qui ont contribué, surtout depuis le début des années 90, à élargir le périmètre des aides et à accentuer leur caractère universaliste.

Pour enrayer leur augmentation, dans un souci de préservation des finances publiques, diverses mesures ont été prises, qui tendent à les concentrer sur les ménages les plus modestes, et leur actualisation ne suit pas l'évolution des loyers et des charges liées à l'occupation d'un logement. L'insuffisante revalorisation des barèmes, due notamment aux gels et aux sous-actualisations systématiques de ces dernières années, entraîne une importante perte de pouvoir d'achat pour les ménages, que nous avons évaluée à environ 8% pour les trois dernières années. Cette baisse de l'effet solvabilisateur des aides personnelles concerne particulièrement les ménages pauvres, mais aussi ceux qui ont des revenus proches des seuils d'exclusion. Coûteuses pour les finances publiques, les aides sont pourtant insuffisantes pour les ménages confrontés à une progression des loyers supérieure à celle de leurs revenus. Ce qui est donc en question, au-delà d'une approche purement financière, c'est **l'écart insupportable pour les ménages entre l'évolution des loyers et celle des aides personnelles au logement.**

Mais ce qui est plus fondamentalement en question, c'est l'incapacité de la puissance publique à maîtriser l'évolution des loyers et à réguler le marché. En ce sens, les aides à la personne n'ont pas d'impact, puisqu'elles représentent un mode d'intervention a posteriori qui n'agit pas sur l'offre de logement mais tend à réduire l'écart entre le coût du logement et les capacités contributives des ménages. La prise en compte de leurs limites doit conduire à reposer la question de l'équilibre entre les aides à la pierre et les aides à la personne, de façon à produire une offre de logement accessible compatible avec le niveau de ressources des ménages.

Une autre critique adressée au système des aides personnelles au logement consiste à souligner leur rôle inflationniste. **Elles contribueraient à la hausse des loyers.** Ce constat recouvre sans doute une part de vérité, notamment au moment du bouclage des aides au logement et de leur extension à la population étudiante au début des années 90. Elles ont pu alors constituer un effet d'aubaine pour des propriétaires avertis de la situation qui n'ont pas hésité à proposer des hausses de loyer au prétexte que la charge pour le locataire ne serait pas alourdie. Il est plus difficile d'imaginer que les aides personnelles au logement

contribuent à l'augmentation des loyers des ménages pauvres. S'ils occupent des logements locatifs privés relativement chers (le loyer mensuel est, selon l'enquête logement 2002, de 345 euros pour un ménage pauvre, de 346 euros pour un ménage modeste et de 473 euros pour les autres ménages<sup>15</sup>), cette situation a sans doute plusieurs explications. Les ménages disposant d'un faible budget ne peuvent habiter au centre des agglomérations qu'à condition d'occuper des petits logements qui sont justement les logements les plus chers au mètre carré. Une autre explication réside probablement dans la forte mobilité des ménages pauvres. En raison de l'instabilité de leur situation, du caractère irrégulier de leurs ressources, ils sont amenés à déménager plus fréquemment que les autres ménages et supportent alors pleinement l'effet des loyers de relocation qui sont bien supérieurs aux loyers moyens. C'est ainsi que parmi les personnes qui se sont adressées au Secours Catholique en 2004, le tiers d'entre elles avait changé de logement depuis moins de 6 mois, et 44% depuis moins d'un an. Finalement, dans le contexte des années 90 marqué par une très forte augmentation des loyers, les ménages pauvres qui occupent de petits logements et connaissent une forte mobilité ont été les plus pénalisés.

**Cette critique adressée aux aides personnelles au logement en les rendant responsables de la hausse des loyers est par ailleurs démentie par les faits. La revalorisation des aides a été insignifiante entre 1993 et 1997 (une seule année sur quatre) et nulle entre le 1<sup>er</sup> juillet 2003 et le 1<sup>er</sup> septembre 2005, et pourtant les hausses de loyers n'ont ni cessé, ni même ralenti durant ces périodes, bien au contraire.** Le lien de causalité entre distribution des aides personnelles au logement et hausse de loyer n'est donc pas évident, puisqu'on devrait enregistrer une stabilisation des loyers quand les aides n'augmentent pas. Or tel n'est pas le cas. La question du lien entre le niveau des aides et celui des loyers doit d'ailleurs être relativisée car elle ne se pose pas de la même façon suivant les catégories d'aides (APL et AL) et suivant la nature du parc (public, privé). Dans le parc conventionné essentiellement public, qui ouvre droit à l'APL, le mode de fixation des loyers est réglementé et 80% des logements ont des niveaux de loyer inférieurs aux plafonds pris en compte pour le calcul de l'APL. S'il y a un lien entre les deux c'est dans la recherche d'un ajustement des loyers HLM sur le plafond APL qu'il faut le chercher, de façon à ce que les ménages soient mieux solvabilisés (c'était d'ailleurs là une des finalités du passage du PLA au PLUS en 1999). Dans le parc privé, hors la faible part de logements conventionnés suite à des travaux subventionnés, le régime des loyers est libre et 37% seulement des logements avaient, en 2000, des loyers inférieurs au loyer plafond pris en compte pour le calcul de l'ALF ou

15 Source : enquête logement 2002 et USH.



de l'ALS. L'emballement des loyers auquel nous avons assisté résulte d'abord d'une absence de régulation de ceux-ci dans un contexte de marché immobilier particulièrement tendu et non de l'évolution des aides (hormis le cas spécifique des étudiants au début des années 90), les loyers libres ayant augmenté à un rythme qui n'a rien à voir avec la faible progression des aides.

Finalement, les aides personnelles au logement ont permis d'injecter dans l'économie immobilière 14 milliards d'euros pour la seule année 2004, de garder dans le marché 6 millions de consommateurs et finalement de contribuer à la mise en œuvre du droit au logement. L'enjeu qu'elles représentent est donc considérable. Imagine-t-on ce qui adviendrait si elles étaient purement et simplement supprimées ?

Enfin, pointe une autre critique à propos des aides personnelles au logement. **Elles ne seraient pas équitables**, puisqu'elles confèreraient aux locataires du secteur HLM un avantage de consommation par rapport aux locataires du secteur privé. Dans un article paru dans *Economie et Statistiques* il y a déjà quelques années<sup>16</sup>, les auteurs s'interrogent sur le bénéfice qu'ont les locataires à être logés dans des logements qui ont fait l'objet d'une subvention de l'Etat. Les loyers du parc HLM sont effectivement plus faibles que ceux du secteur privé et les uns et les autres relèvent de deux régimes distincts pour leur fixation : un régime encadré pour les loyers HLM, une logique de marché faiblement réglementée pour ceux du secteur libre. En calculant un loyer de marché pour les logements HLM, les auteurs arrivent à la conclusion que leur valorisation confère aux locataires du parc public un avantage d'environ 150 euros par mois. Pour les auteurs, les locataires du secteur HLM « *bénéficient ainsi d'une rente de situation* », et se pose un problème d'équité puisque « *l'existence des HLM induit, au sein des populations ayant les mêmes revenus, des distorsions de niveau de vie très importantes* ».

Une telle appréciation ne prend pas en compte toute la dimension du problème et est même tendancieuse. Elle compare des parcs locatifs qui ont des fonctions différentes. Le parc locatif privé a essentiellement une fonction d'accueil et, de fait, de nombreux ménages pauvres y résident, mais c'est un parc qui connaît une mobilité importante, notamment en direction du parc HLM. Quand un locataire quitte le parc HLM pour accéder à un logement locatif privé, deux font le chemin inverse. Le parc social accueille ainsi de plus en plus de ménages pauvres et modestes qui n'ont pas d'autre choix, et l'effort financier fait par la collectivité publique pour limiter les loyers constitue le moyen de mettre

---

16 Le Blanc D., Laferrère A. et Pigois R., 1999, « Les effets de l'existence du parc HLM sur le profil de consommation des ménages », *Economie et Statistiques*.

effectivement en œuvre le droit au logement. Cette appréciation relative à l'équité de traitement des locataires ne prend pas davantage en compte le fait que le parc locatif privé est lui aussi fortement aidé, sans que cela se traduise par une contrepartie sociale. Faut-il pointer l'avantage de consommation accordé aux locataires du parc HLM dont la construction a été subventionnée, ou plutôt s'étonner que les avantages accordés aux bailleurs privés, notamment à l'occasion de la constitution de leur patrimoine ou pour son amélioration, n'aient aucun effet sur les loyers et qu'ils bénéficient ainsi d'un avantage de consommation certain par rapport à ceux qui n'ont pas de patrimoine locatif ?

Nous rejoignons là une critique plus générale portée par le secteur associatif et l'USH sur **l'absence de prise en compte de la dépense fiscale** dans le domaine du logement, ce qui exclut le tiers de l'intervention de l'Etat de toute évaluation (environ 7 milliards d'euros sur 25, pour les aides « directes », et 9,2 milliards sur 27 si l'on ajoute les compensations d'exonérations, la TVA minorée, les allègements de droits de succession). **Ainsi, selon l'USH, l'effort de l'Etat en matière d'aide à la production de logement social dans le cadre de la loi de programmation pour la cohésion sociale sera de 500 millions d'euros par an, alors que les aides fiscales à l'investissement locatif (Périssol, Besson, Robien) ont représenté un peu plus de 2 milliards d'euros en 2002. Ne pas chercher à en évaluer les effets nous semble tout à fait anormal.**

Pour autant, même si la Fondation Abbé Pierre ne reprend pas à son compte les critiques adressées au système des aides personnelles au logement, elle ne plaide pas pour le maintien en l'état de la situation. Ne serait-ce que parce qu'il faut restaurer le pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement. Mais il faut aussi qu'elles conservent un caractère universaliste, et on ne peut que déplorer qu'elles aident insuffisamment les ménages modestes aux ressources proches des revenus d'exclusion et que la limitation de leur périmètre élargisse le cercle de ceux qui se retrouvent en situation de précarité. Dans ce sens, il serait sans doute hasardeux de fusionner les aides à la personne avec d'autres aides sociales dans une allocation unique et de rompre ainsi le lien existant entre l'aide personnelle et le logement, sauf à réduire la politique sociale du logement à une intervention qui se concentrerait uniquement sur les plus pauvres et les exclus et laisserait la plus grande partie des demandeurs de logement sous la dépendance du marché. Si disparaît le principal levier d'intervention de la puissance publique pour réduire l'écart entre le coût du logement et les capacités financières des ménages, ou si son rôle est minoré, il faudra renoncer à toute possibilité de conduire une politique sociale du logement. **La limitation des aides à la personne relève davantage d'un souci de réduire la dépense publique et de casser ainsi un thermomètre qui mesure l'écart entre**

**les ressources des ménages et le coût du logement, que d'une volonté d'agir sur la fièvre qui s'est emparée des loyers.** La conduite d'une politique sociale du logement appelle un juste équilibre entre les aides personnelles et les aides à la construction. Au fond, le débat sur les aides personnelles au logement souligne que l'enjeu central est celui du développement d'une offre de logement accessible correspondant à la demande sociale, qui passe par le soutien à la construction locative sociale et par une maîtrise des loyers - ce qui n'implique pas pour autant leur blocage - et donc par une régulation du marché du logement.



- Les banlieues en crise : une autre facette de la crise du logement
- La production de logements sociaux demeure insuffisante
- La politique de renouvellement urbain à l'épreuve de cette double crise

# 3

r a p p o r t a n n u e l 2 0 0 6

**chapitre**

# **crise du logement, crise des banlieues**

Tout au long de l'année 2005, de dramatiques évènements ont souligné l'actualité de la question du logement, devenue aujourd'hui l'une des premières préoccupations des Français : incendies dans des immeubles parisiens durant l'été, embrasement des banlieues à l'automne, morts de froid avant même le début de l'hiver... Bref, c'est une année noire pour le logement que nous avons vécu.

Après le temps de la crise que les banlieues ont connue en novembre 2005 est venu celui de la réflexion, quand tous ceux qui ont été interpellés par cette explosion soudaine et violente ont cherché à démêler les causes de tels évènements. Au-delà de l'évocation provocatrice de la polygamie et de celle bien réelle des difficultés que rencontrent certains parents avec leurs enfants, trois domaines d'action semblent mis en cause par l'émergence de ces violences urbaines : celui de l'éducation et de la formation d'abord, celui de l'emploi évidemment, mais aussi celui du logement. Très rapidement, dans les jours qui ont suivi la retombée de la tension qui s'était emparée de certains quartiers, la question de la production de logements sociaux et de son inégale répartition entre les communes a resurgi. Le Président de la République, dans sa conférence de presse à la fin des violences, comme dans son intervention auprès de l'Association des maires de France, le 21 novembre 2005, a souhaité que les élus locaux assument clairement leurs responsabilités en la matière et respectent l'obligation de construire 20% de logements sociaux quand leur commune est assujettie à l'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU). La presse s'est emparée du sujet et a épinglé les communes qui ne respectent pas leur engagement, livrant le nom des communes « hors la loi<sup>1</sup> ». A l'évidence, le lien était fait entre la spécialisation sociale de certains quartiers d'habitat social et l'inégale répartition de la construction HLM qui limite les perspectives résidentielles de nombreux ménages modestes. Comment pourrait-il en être autrement, sauf à faire reporter les causes sur les intéressés, qui sont les premières victimes d'une exclusion sociale et économique, et à « transformer les victimes en coupables sociaux », comme le dit Emmanuel Todd<sup>2</sup> ?

1 Voir sur ce point le Parisien du 17 novembre qui titrait « 742 communes hors la loi » et consacrait deux pages intérieures au sujet sous le titre « Banlieues, les mauvais élèves du logement social », l'article du numéro 3142 du 17 novembre 2005 de La Vie intitulé « Respecter la loi de solidarité urbaine » et celui de Libération du 21 novembre, « La solidarité urbaine sapée par ses cancre », ainsi que le Monde en date du 13 novembre

2 Entretien à Libération du 21 novembre 2005.

Si l'on veut analyser et comprendre les violences urbaines récentes, il faut évidemment articuler différents niveaux de compréhension : celui des événements eux-mêmes dans leur matérialité, celui de la situation sociale des banlieues et de leur évolution, enfin celui de ce que certains appellent le malaise français, les événements récents étant alors un symptôme d'une crise beaucoup plus profonde de la société. L'ambition de la Fondation Abbé Pierre n'est pas d'éclairer ces différentes dimensions de la crise des banlieues mais, plus modestement, de se demander en quoi crise des banlieues et crise du logement se répondent, la seconde nourrissant la première. Qui ne voit, par exemple, combien les problèmes qui se cristallisent autour de l'école dérivent en grande partie des conditions de logement et d'existence des familles pauvres concentrées dans les grands ensembles ? Les politiques de l'habitat qui ont largement contribué à améliorer la qualité sanitaire et le confort des logements n'ont pas fait reculer les problèmes de surpeuplement qui touchent près du quart des enfants et sont une cause majeure d'échec au moment de l'adolescence. Elles n'ont pas fait non plus reculer la ségrégation territoriale. C'est ainsi que les enfants pauvres vivent aujourd'hui dans des quartiers où le taux de pauvreté est quatre fois plus élevé qu'ailleurs.

Les banlieues en crise ne représenteraient-elles qu'une autre facette de la crise du logement ? Une crise bien réelle sur laquelle la politique du logement semble avoir une prise limitée : la production de logements sociaux se révèle toujours insuffisante pour répondre à la demande sociale, mais aussi pour réduire la spécialisation sociale de certains quartiers et donner des chances de mobilité aux personnes et familles assignées à résidence dans les grands ensembles.

Dans ce contexte, le plan national de rénovation urbaine lancé en 2003 et mis en œuvre par l'ANRU pour intervenir sur les quartiers d'habitat social sera-t-il à la hauteur des enjeux soulevés et des ambitions qu'il s'est lui-même fixées ?

## Les banlieues en crise : une autre facette de la crise du logement

Les événements qu'ont connus les banlieues à l'automne 2005, les « troubles sociaux » pour reprendre des termes que le premier ministre préfère à celui d'« émeutes »<sup>3</sup>, ont donné lieu à l'annonce de « mesures » et de « plans d'urgence », qui renouent en fait avec la politique de la ville que le gouvernement avait progressivement abandonnée depuis 2002. Outre les conséquences liées aux violences et aux dégradations, ainsi que le préjudice d'image subi par ces quartiers et leurs habitants, ces événements ont aussi desservi « la cause » du logement social et des quartiers d'habitat social, masquant ainsi qu'ils constituent bien plus des amortisseurs de crise et des moyens de lutte contre les exclusions que les foyers de délinquance si souvent dénoncés.

### Rompre avec l'idée selon laquelle « on a déjà fait beaucoup pour les banlieues »

Sans vouloir minorer les faits, et tout en condamnant les violences perpétrées, on notera que c'est moins la raison et la compréhension qui ont été mobilisées durant cette fin d'automne 2005 que les amalgames et les images-chocs. Avec le recul, les habitants dans leur ensemble et leurs quartiers semblent avoir été, à l'occasion de cette flambée de violence, davantage stigmatisés que véritablement compris. La question des jeunes, que d'aucuns ont pu appeler les « humiliés de la République » ou « les désaffiliés », a été l'arbre qui cache la forêt<sup>4</sup>. Pour en finir avec l'hypocrisie qui marque le discours sur les banlieues et pour tirer les enseignements de la crise que ces territoires viennent de traverser, il faut au préalable rompre avec quelques « fausses vérités » qui circulent sur les quartiers et sur ceux qui les habitent. Hormis la générali-

3 Luc Bronner et Pascal Ceaux « Le bilan chiffré de la crise des banlieues », Le Monde du 22 novembre 2005

4 François Dubet, « Pourquoi les écoles brûlent-elles ? », Laurent Muchielli, « Les humiliés de la République », Yves Sintomer « Les désaffiliés », Les inrockuptibles, 23 novembre 2005  
Marc Kravetz, « La cité des Tilleuls après les émeutes, Ma cité a craqué », Les inrockuptibles, 30 novembre 2005

« La crise du sens n'est pas plus grande à Clichy-sous-Bois qu'à Neuilly-sur-Seine », entretien avec Pierre Manent, Le Monde du 3 décembre 2005

sation abusive du terme « banlieue »<sup>5</sup>, il faut dénoncer au moins deux idées reçues qui nuisent à la compréhension des enjeux qui traversent ces territoires. Il convient d'abord de revenir sur l'idée selon laquelle « on fait beaucoup » pour ces territoires et ceux qui y habitent ; il faut ensuite rappeler que la concentration de ménages pauvres et ayant des difficultés sociales dans les quartiers sensibles n'est pas le fruit du hasard, et encore moins celui de la volonté de ceux qui y résident, mais bien le résultat des effets de politiques publiques déficientes et insuffisamment constantes, aux premiers rangs desquelles se trouvent la politique du logement et la politique de renouvellement urbain.

### L'action publique est très nettement insuffisante dans les quartiers défavorisés

Il a été de bon ton jusqu'à une période récente de dénoncer la faiblesse des résultats de la politique de la ville et de souligner l'inefficacité des moyens qui y avaient été consacrés. La politique de renouvellement urbain portée par l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) s'est imposée à partir de cette affirmation. Le diagnostic, qui pointe la permanence de la fragilité sociale des quartiers concernés par la politique de la ville n'a, à l'évidence, pas suffisamment pris en compte le rôle d'accueil qu'ils jouent pour les populations pauvres et fragiles et n'a pas établi de corrélation entre les besoins réels de ces territoires et les ressources qui leur étaient affectées. Les professionnels de terrain qui dénonçaient l'insuffisance, le recul, voire l'indigence des moyens alloués alors que les difficultés et la vulnérabilité de la population ne cessaient de croître, n'avaient pas été entendus, du moins jusqu'en novembre 2005. La cause était entendue, « la politique de la ville ne marchait pas ». Et si ça ne marchait pas parce que l'action publique était insuffisante ? Plusieurs exemples permettent d'explorer cette proposition.

Le premier exemple concerne la physionomie des quartiers, dont il est souvent dit que la faible attractivité était le fait, si ce n'est la faute, de la population qui y habite et ce, malgré les réalisations et apports au titre de la politique de la ville. Que ce soit en matière de présence de services, d'offre commerciale, de budgets consacrés tant à la propreté qu'aux investissements, le fait de ramener les dépenses au nombre d'ha-

---

5 A l'inverse de l'imagerie concernant les banlieues réduites aux quartiers et cités HLM en crise, il faut savoir qu'un quartier sensible (au sens de la politique de la ville) sur deux se situe en centre-ville ou à son immédiate périphérie et que par ailleurs un sur deux seulement relève véritablement de l'architecture des grands ensembles. Il faut rappeler aussi qu'il existe aussi des « banlieues riches » y compris dans des territoires réputés difficiles comme le Raincy en Seine-Saint-Denis, ou qu'il existe, au sein même des communes ayant un quartier en ZUS, des quartiers très équilibrés et sans problèmes majeurs (Sceaux, Paris, Nantes ou Lyon, par exemple, ont leurs ZUS).



bitants et de comparer ce qui est apporté aux habitants des « cités » par rapport à ceux des autres quartiers (du centre-ville ou des zones pavillonnaires) montre que ce qui est désigné comme un effort supplémentaire n'est en définitive qu'une « timide » tentative de rattrapage.

On peut citer à ce propos, l'exemple d'un grand ensemble de 10 000 habitants de l'Essonne : en matière d'entretien des voiries (passage de la balayeuse) et des espaces verts (fleurissement et décorations diverses, élagage des arbres et entretien des pelouses) la dépense par habitant pouvait aller du simple au double, voire au décuple, pour un habitant de ce grand ensemble par rapport à celui qui réside au centre-ville ou dans l'un des quartiers d'habitat individuel de la commune.

En matière de présence des forces de l'ordre, de services à la population, d'intervenants sociaux mais aussi en ce qui concerne l'offre commerciale de proximité, les déséquilibres mesurés en termes de budget, d'heures de présence ou de m<sup>2</sup> dédiés par habitant sont criants. Et pourtant c'est toujours le même discours qui domine : celui de l'effort particulier qui est réalisé sur ces sites sensibles et la discrimination positive dont ils peuvent faire l'objet. Or ces pseudo-moyens supplémentaires ne parviennent parfois même pas à compenser les manques auxquels se trouvent confrontés les habitants, d'où souvent le constat qui est fait de n'avoir obtenu que peu de résultats et la tentation, appuyée par l'argument de la rationalité budgétaire, de les supprimer dès que possible.

Ainsi, pour reprendre l'exemple de la commune de l'Essonne citée plus haut, lorsque l'annonce a été faite de répartir différemment les moyens d'entretien au bénéfice des quartiers sensibles (ce qui revenait à doubler les interventions), le déficit restait encore très marqué, et il aurait fallu quadrupler au moins les moyens pour trouver une équivalence de traitement par rapport aux autres secteurs de la ville. Et il y a fort à parier qu'au final le résultat obtenu est donc resté en deçà d'un niveau acceptable par les autres administrés de cette commune.

Un autre exemple peut être pris dans une commune du Nord des Hauts-de-Seine dans laquelle la question de la propreté d'un quartier et, de façon sous-entendue, celle des habitants, avait été abordée comme un problème majeur. Cette fois, ce sont les contingences de l'organisation de la collecte des déchets qui posaient problème : pour des raisons de rationalité de l'itinéraire emprunté par les véhicules qui ramassaient les ordures ménagères, la collecte ne se faisait qu'en fin de matinée, sans ramassage entre le vendredi midi et le lundi midi alors que les horaires de travail du personnel chargé de sortir puis de rentrer les containers (en tout début de matinée) imposaient aux habitants

d'avoir en permanence des poubelles aux abords de leurs immeubles, encombrant et salissant ainsi l'espace public. Les mesures de gestion urbaine de proximité qui se sont employées, par la suite, à réguler ces dysfonctionnements en faisant intervenir un ramassage particulier plus tôt le matin et le week-end, n'ont rien été d'autre qu'un « rattrapage » et non pas une « faveur » faite au quartier.

Un même déséquilibre transparait quand on pointe la présence des services de santé, puisque les ZUS disposent de moitié moins d'établissements de pratique médicale que les autres quartiers<sup>6</sup>. Il en est de même de la présence des auxiliaires médicaux, même si le décalage les concernant est moins important<sup>7</sup>. Bref, on pourrait multiplier les exemples qui soulignent le déficit de traitement dont souffrent ces quartiers.

### Des politiques insuffisantes pour corriger les inégalités

La principale injustice se situe dans l'absence de prise en compte, à la base, des inégalités sociales pour déployer les interventions à hauteur des besoins. Faute de cette prise en compte, le débat sur les moyens nécessaires pour renverser les déséquilibres constatés entre les territoires ainsi que les effets produits par les politiques « de discrimination positive vis-à-vis de ces territoires » ne sont que vaines discussions, puisque dès le départ la compréhension du problème est faussée. Ainsi, il faudrait davantage tenir compte, dans la définition des actions à mener dans les quartiers, du fait que le taux de chômage, les problèmes de sécurité liés à la délinquance juvénile, tout comme l'échec scolaire, sont bien conditionnés par le fait que les quartiers sensibles sont ceux où résident le plus de jeunes, en nombre comme en proportion, et que ceux-ci sont issus, en majorité, de milieux particulièrement défavorisés et, de plus en plus, de familles immigrées. **Et même s'il a été prouvé qu'à caractéristiques et conditions sociales équivalentes, d'autres populations habitant des sites non éligibles à la politique de la ville peuvent présenter une vulnérabilité sociale similaire, il n'en demeure pas moins que le regroupement sur un même territoire d'un nombre important de ménages fragiles nécessite des moyens spécifiques.**

---

6 En moyenne les ZUS disposent de 6,5 établissements de pratique médicale pour 5 000 habitants contre 14,6 dans leurs communes et 13 dans leurs unités urbaines selon le rapport 2005 de l'Observatoire des ZUS.

7 En moyenne les ZUS disposent de 6,3 établissements d'auxiliaires médicaux pour 5 000 habitants contre 11 dans leurs communes et 11,3 dans leurs unités urbaines selon le rapport 2005 de l'Observatoire des ZUS.

L'insuffisante prise en compte de l'ampleur des inégalités sociales, pourtant largement connues, a un impact sur le calibrage des moyens consacrés à l'éducation. Dans le débat sur les moyens à allouer pour réduire les inégalités à l'école, d'aucuns mettent en doute l'efficacité des zones d'éducation prioritaires (ZEP) au vu des résultats obtenus et des coûts pour la collectivité. Au-delà du cynisme d'une telle position, ce qui reste occulté c'est que dans les ZUS 63,3% des élèves de 6<sup>e</sup> appartiennent aux catégories modestes, voire défavorisées contre 45,1% pour le reste du pays. Lorsque l'on parle d'échec des ZEP, il faut considérer les différences que les moyens supplémentaires sont censés compenser.

Ce qui est vrai pour l'éducation l'est aussi pour l'emploi. Le chômage affecte 400 000 habitants des quartiers en ZUS, auxquels s'ajoutent, dans leurs familles et chez leurs voisins, plusieurs centaines de milliers de travailleurs pauvres titulaires de contrats de travail à durée déterminée, à temps partiel, ou qui travaillent comme intérimaires ou dans le cadre de contrats aidés. Lorsque l'on sait que la population des ZUS est composée, en moyenne, de 40% de moins de 25 ans et que le taux de chômage de cette tranche d'âge est trois fois supérieur à celui des autres catégories de la population à l'échelle nationale, peut-on attribuer à ces quartiers la responsabilité de leur paupérisation ?

### Des inégalités renforcées par les discriminations

Au poids des inégalités sociales qui caractérisent ces quartiers s'ajoute celui des discriminations, qui peuvent d'ailleurs se cumuler entre elles. Les jeunes pâtissent de ces phénomènes, les étrangers aussi, notamment par le caractère visible de leur origine ou de la consonance de leur patronyme. Mais à côté de « l'inégalité de faciès » il y a aussi « l'inégalité d'adresse » qui fait qu'à profils identiques, des jeunes issus du quartier du Mirail à Toulouse, ou du Val Fourré à Mantes-la-Jolie, par exemple, se voient proposer systématiquement moins d'entretiens d'embauche que des jeunes issus d'autres quartiers (jusqu'à cinq fois moins). La situation de l'emploi, mais aussi les moyens qu'il faudrait pour « renverser la vapeur » doivent être évalués à l'aune des inégalités constatées au départ et non selon une logique de couverture territoriale, comme cela est trop souvent le cas. Or, les dispositifs et moyens répartis sur un territoire ne sont quasiment jamais pondérés par ces constats de départ. Bien souvent, c'est même le contraire que l'on constate. Alors que les problèmes sont plus accentués, **au dénuement de la population s'ajoute le dénuement des territoires.**

A cet égard on peut citer un exemple, terrible au vu de ce qui s'est passé et a été dit lors de la crise de novembre. Il s'agit du constat dressé par

des psychiatres et des pédopsychiatres de Seine-Saint-Denis<sup>8</sup>, territoire particulièrement concerné par le malaise des jeunes de banlieue. Ceux-ci diagnostiquent une véritable crise de la jeunesse, comme en témoigne le nombre de jeunes suivis par un psychologue, qui a doublé en 15 ans dans ce département. A l'origine de ce malaise, des histoires personnelles qui mettent les jeunes en porte-à-faux avec leur culture familiale mais aussi avec celle du pays où ils vivent sans s'y sentir vraiment légitimes. Les conséquences notées par les médecins sont celles d'une perte de confiance mais aussi de souffrances psychologiques profondes. Pourtant face à ce malaise, que d'aucuns ont identifié comme étant l'une des sources des violences urbaines, les places en hôpital psychiatrique pour toute la Seine-Saint-Denis sont au nombre de 11 pour les enfants et de 15 pour les adolescents, toutes situées à l'Hôpital Ville-Evrard de Neuilly-sur-Marne. L'insuffisance des moyens donnés aux professionnels est d'autant plus grave qu'aucune formule de substitution n'existe, sachant qu'en moyenne, un rendez-vous pour une consultation en centre médico-psychologique nécessite un délai de quatre mois<sup>9</sup>.

### **Une crise qui trouve son origine dans l'insuffisance des politiques publiques et notamment de celle du logement**

---

Au-delà du peu de considération pour ce qui est le quotidien de cette population et son cadre de vie, la réponse politique à la « crise des banlieues » n'a pas particulièrement remis en cause les dynamiques qui, année après année, excluent toujours davantage des populations qui avant d'être jeunes, immigrées ou résidentes en banlieue, sont des populations précaires ou pauvres qui ont trouvé là un logement pour elles et leur famille. On ne peut que le répéter : se retrouver à Clichy-Montfermeil, au Mas du Taureau à Vaulx-en-Velin, comme dans un certain nombre de quartiers particulièrement déshérités, enclavés ou dégradés, n'est pas un choix, de même qu'à l'inverse, habiter un quartier d'habitat social ou simplement un quartier populaire ne signifie pas non plus vivre dans un ghetto et mal y vivre.

Habiter dans une zone urbaine sensible n'est jamais complètement le fruit du hasard et rarement le résultat d'une stratégie développée par les habitants eux-mêmes. La présence importante de ménages modestes et pauvres sur un site, la sur-représentation de ménages immigrés ou issus de l'immigration, la jeunesse de cette population et les difficul-

---

8 Cf. Etats généraux des psychiatres de Seine-Saint-Denis qui se sont tenus à Bobigny, le 6 décembre 2005.

9 Journal 20 minutes du 6 décembre 2005 "Des ados en mal de pays".

tés qu'elle rencontre pour son insertion professionnelle sont des phénomènes qui traduisent leur exclusion des autres territoires. De fait, certains quartiers voient arriver puis s'accumuler sur leur territoire des ménages qui présentent sinon d'importantes difficultés, du moins des fragilités et parmi d'autres, celle de ne pas pouvoir prétendre à un logement ailleurs. **Avant de faire le procès des banlieues, il faudrait auparavant expliciter les facteurs qui ont fait évoluer ces territoires et les peupler comme ils le sont aujourd'hui.**

### Les logiques ségrégatives en question

Pour le parc social comme pour le parc locatif privé que l'on trouve dans les quartiers en difficulté, les modalités de peuplement ne sont pas indépendantes de la situation du marché du logement dans son ensemble. Obtenir un logement pour des ménages modestes, et plus encore quand ils sont « visiblement » d'origine étrangère, est aujourd'hui (et depuis de nombreuses années déjà) le résultat d'un vrai parcours du combattant. Ce parcours aboutit bien souvent dans un quartier sensible, contribuant ainsi à renforcer sa spécialisation sociale mais aussi à souligner son rôle d'accueil pour ceux qui n'ont pas trouvé d'autre place dans la ville.

L'analyse de la mobilité résidentielle des habitants des ZUS, présentée dans le rapport 2005 de l'Observatoire national, montre bien son caractère sélectif. Les habitants les plus fragiles ont tendance à rester dans ces quartiers alors que les ménages les plus qualifiés, les plus stables, ont tendance à les quitter. Contrairement à certaines idées reçues la mobilité y est forte (61% des habitants des ZUS de 1990 habitent dans un autre logement en 1999), au point qu'à partir de 30 ans les habitants des ZUS sont nettement plus mobiles que les habitants du reste de leurs agglomérations. Ceux qui choisissent de partir ont en général des caractéristiques socio-économiques plus élevées que ceux qui restent. Les ZUS ne sont donc pas seulement des quartiers d'enfermement et de relégation comme on le pense trop souvent. Par contre, être au chômage, ouvrier ou employé non qualifié, seule à élever des enfants, constituent autant d'éléments limitant la possibilité d'un changement de logement ou lorsqu'il survient, le relogement s'effectue en ZUS. La mobilité résidentielle contribue ainsi au remodelage du peuplement des quartiers sensibles en accentuant le poids des personnes les plus fragiles. Elle exerce un effet de sélection considérable : « les plus défavorisés ont plus de chance d'arriver en ZUS et de s'y maintenir ; les autres poursuivent leurs trajectoires vers d'autres quartiers, devenant souvent propriétaires<sup>10</sup> ». Parmi les défavorisés, les enfants d'immigrés,

10 Rapport 2005 de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles.

à caractéristiques individuelles et familiales comparables, ont plus de chance que les autres, si l'on peut s'exprimer ainsi, de continuer à habiter en ZUS.

La fonction d'accueil que jouent les ZUS est indéniable, comme le montre le profil des nouveaux arrivés : surreprésentation des personnes seules et des familles monoparentales, poids des jeunes qui quittent le domicile familial (41% des arrivées) et des personnes en situation professionnelle difficile. Bref, toutes ces personnes trouvent dans les ZUS des logements de meilleure qualité que ceux qu'ils ont quittés et une plus grande sécurité résidentielle. **Le rôle que jouent les ZUS, de tremplin pour les plus stables, d'accueil pour les plus fragiles, devrait conduire à mobiliser les moyens nécessaires pour leur permettre de remplir leur mission.** Des moyens qu'il faut sans cesse réactualiser pour tenir compte du renouvellement permanent de la population. Des moyens qui doivent d'abord contribuer à doter les habitants de ces quartiers des mêmes prestations que celles qui existent ailleurs et à améliorer les conditions de vie au quotidien. L'échec, si échec il y a de la politique de la Ville, doit donc être relativisé puisque le maintien des caractéristiques socio-économiques des quartiers sensibles peut aussi bien signifier le rôle d'accueil et de promotion qu'ils continuent à jouer, que l'absence de perspective résidentielle de leurs habitants.

### Le logement social, une ressource face à la crise des banlieues

On le voit la position du logement social est à certains égards paradoxale. D'un côté, le logement social se trouve au centre de la question de la crise des banlieues, soit parce qu'il est en quantité insuffisante et qu'il fonctionne dans une logique trop excluante (y compris pour de bons motifs : insuffisante solvabilité des candidats ou désir de ménager un équilibre du peuplement), soit qu'il est déjà entraîné dans une spirale de paupérisation jugée irréversible. D'un autre côté, ce n'est pas le logement social en lui-même qui est en cause dans l'émergence des quartiers sensibles, mais bien différents facteurs, d'ailleurs bien connus, tels que la disparition de logements abordables dans le parc locatif privé, la discrimination raciale, l'absence de politique d'intégration, l'affaiblissement continu des politiques de développement social, etc.

Le logement social, quand il est correctement inséré dans le tissu urbain, constitue et reste avant tout une ressource. Ressource pour offrir un habitat digne et proposant les éléments de confort et les prestations nécessaires à la vie dans un habitat collectif. Ressources pour permettre à tous, y compris les plus démunis, de disposer de services et d'équipements (scolaires, commerciaux, de loisirs, etc.) permettant de

vivre décentement et même de développer une logique de promotion sociale. Ressources enfin, face aux alternatives de logement qui aujourd'hui ne réservent aux plus démunis et aux plus discriminés que l'habitat sans confort, quand il n'est pas indécent, indigne ou insalubre.

Pour s'en convaincre, il suffit de se remémorer les incendies intervenus dans des immeubles insalubres à Paris à la fin de l'été 2005. Le logement social est clairement ce qu'attendaient les résidents de ces immeubles incendiés comme ceux qui sont logés dans les mêmes conditions encore aujourd'hui (800 bâtiments à Paris et au moins autant en petite couronne). Ces ménages souhaitent (en osant à peine le revendiquer comme un droit) disposer d'un logement de qualité à un coût correspondant à leurs ressources de salariés modestes, et cela seul le logement social le permet.

Cette fonction essentielle que joue le parc social dans la régulation socio-spatiale des populations est encore trop peu reconnue, comme sont trop peu valorisés les efforts que font certaines municipalités qui essaient de faire jouer ce rôle à leur parc social afin de permettre aux habitants de ces quartiers d'être « au mieux de ce qu'ils sont » et aux professionnels de terrain d'être reconnus comme les véritables artisans de la « logique républicaine »... Car ce sont bien à eux, habitants, représentants associatifs comme professionnels du social, que revient le mérite de servir d'amortisseurs à toutes les crises.

C'est en effet dans ces quartiers que se manifeste le « chômage d'ajustement » qui intervient à chaque retournement de conjoncture ; ce sont ces quartiers qui « absorbent » la baisse générale du pouvoir d'achat ; ce sont ces quartiers qui fonctionnent sans discontinuer comme des machines à insérer et à intégrer... Les événements dont tout le monde a parlé ont permis de pointer le rôle des professionnels de terrain et des associations pour contenir les violences, mais l'importance de leur action au quotidien pour éviter le basculement d'une partie de la population dans la grande précarité et pour promouvoir davantage de cohésion sociale n'a pas été suffisamment soulignée. Leur action ne peut cependant être soutenue et préservée que pour autant que la politique du logement permette, davantage qu'elle ne le fait aujourd'hui, de développer la mixité et de donner des perspectives de mobilité à tous, y compris aux plus modestes.

## La production de logements sociaux demeure insuffisante

Comment les demandeurs d'un logement social peuvent-ils espérer une réponse positive si la production d'une offre locative sociale est insuffisante ? Comment les nombreux ménages déjà logés dans le parc HLM mais qui aspirent à changer de logement peuvent-ils espérer une réponse positive si l'offre de logement à bon marché se restreint ? Il s'agit pourtant d'exigences légitimes qui émanent de ménages à faibles ressources toujours plus nombreux. Exigences que la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale vise à prendre en compte.

Reprenant le plan de cohésion sociale présenté six mois plus tôt, elle prévoit, pour les cinq années à venir, des objectifs ambitieux concernant la production d'une offre locative sociale : construction de 500 000 logements sociaux, conventionnement de 200 000 logements à loyer maîtrisé, remise sur le marché de 100 000 logements vacants dans le parc privé grâce aux aides de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. La réalisation de ces objectifs représenterait une amélioration très nette de la situation et constituerait un saut quantitatif important. Mais les résultats enregistrés à la fin de l'année 2005 montrent un écart avec les objectifs affichés ; écart d'autant plus inquiétant que la relance de la production se fait essentiellement au bénéfice des logements sociaux aux loyers les plus élevés, donc les moins sociaux. Elle ne permet donc pas de répondre à la demande sociale de logement et limite les perspectives de mobilité résidentielle pour les ménages qui résident dans les grands ensembles des années 60 et 70 et souhaitent obtenir une mutation. Le chapitre précédent, qui a souligné la baisse du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement, pose pourtant avec acuité la question de la production d'une offre de logement accessible.

Cette interrogation nous renvoie au caractère paradoxal de la crise du logement que nous traversons. Avec plus de 360 000 mises en chantier en 2004 (362 900 exactement) et probablement près de 400 000 en 2005, le rythme de la construction n'a jamais été aussi élevé depuis deux décennies. Et, dans le même temps, les ménages éprouvent les pires difficultés à trouver des logements adaptés à leurs besoins à des prix



correspondant à leurs capacités financières. Cette crise, qui trouve son origine dans l'inadaptation de l'offre aux besoins des populations, touche aujourd'hui la plupart des régions et des agglomérations et frappe durement les ménages aux revenus modestes ou moyens.

### **Le grand écart entre la production de logements sociaux et la demande sociale**

---

Les mécanismes mis en place pour soutenir la construction locative sociale tirent l'offre « vers le haut », qu'il s'agisse de la place accordée au PLS dans l'offre locative sociale (mais peut-on parler de logement social à propos du PLS ?), ou du soutien à la constitution d'un parc locatif privé à loyer maîtrisé. Ils ne la rendent donc guère apte à répondre à une demande qui émane de ménages modestes ou fragilisés.

### **Un constat inquiétant : la production de logements sociaux ne correspond pas à la demande**

Les données sur l'état de la production de logements sociaux au 31 décembre 2005 montrent que l'on reste encore en-dessous des 90 000 logements prévus pour l'année au titre du plan de cohésion sociale (80 102 logements financés, soit 89 % des objectifs, si l'on inclut les logements de la Foncière). La seconde source d'inquiétude réside dans la structure des logements financés, puisque la production de PLS rencontre à l'évidence un succès supérieur à celle des logements financés en PLUS et PLA I.

Si on replace cette évolution dans une perspective historique plus large, on constate un infléchissement très net de la production de logements sociaux depuis quelques années déjà. Les PLS, qui ne représentaient que 10% de la construction locative sociale en 2000, ont ensuite vu leur part croître dans la production de logements sociaux : 15% des logements financés en 2001, 22% en 2003, 28% en 2004 et 29,9% en 2005. En prenant en compte les logements PLS Foncière en 2005, le pourcentage de PLS dans le nombre de logements financés dans l'année est de 34%.

Evolution du nombre de logements sociaux financés							
	PLAI	PLA PLUS	PLUS CD (hors ANRU)	Total Log. Sociaux	PLA CFF puis PLS agréés (1)	Total général	Part des PLS
1994	11 078	68 575		79 653			
1995	15 481	45 060		60 541			
1996	8 617	43 219		51 836	5 225	57 061	9,2%
1997	11 818	43 583		55 401	4 510	59 911	7,5%
1998	15 597	30 463	416	46 476	4 966	51 442	9,7%
1999	13 921	28 336	570	42 827	4 868	47 695	10,2%
2000	5 050	31 325	1 661	38 036	4 081	42 117	9,7%
2001	5 427	39 513	2 711	47 651	8 648	56 299	15,4%
2002	5 188	36 412	2 856	44 456	11 834	56 290	21 %
2003	5 034	34 588	4 144	43 766	12 659	56 425	22,4%
2004	6 037	41 548	4 521	52 106	20 598	72 704	28,3%
2005 (2)	7 674	45 437	—	53 111	22 629	75 740	29,9%

(1) PLS depuis 2000, hors PLS réalisés par la Foncière

(2) Données au 31 décembre 2005

• Source : Ministère du Logement

Les objectifs du Plan de cohésion sociale pour les cinq ans à venir ne sont pas de nature à infléchir cette tendance, puisqu'il est explicitement prévu que la production de logements financés en PLS augmente régulièrement et prenne une part de plus en plus conséquente dans la construction de logements sociaux (35% en 2005, 37% en 2006 et 2007, 40% en 2008 et 2009). Et s'il est un objectif du plan de cohésion sociale qui peut être tenu, ce sera vraisemblablement celui-là ! **En moins de dix ans, de 2001 à 2009, la production annuelle de PLS passerait de moins de 10 000 logements à plus de 40 000.** Elle serait ainsi multipliée par plus de quatre, alors que dans le même temps la production de logements sociaux dans son ensemble n'aura même pas doublé et que tous les indicateurs signalent une fragilisation et un appauvrissement des demandeurs.

La répartition du financement des logements locatifs sociaux dans le cadre du plan de cohésion sociale						
	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Logements financés en PLUS et PLAI	58 000	63 000	63 000	63 000	63 000	310 000
Logements financés en PLS	22 000	27 000	27 000	32 000	32 000	140 000
Logements PLS « Foncière »	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	50 000
<b>Total</b>	<b>90 000</b>	<b>100 000</b>	<b>100 000</b>	<b>105 000</b>	<b>105 000</b>	<b>500 000</b>

Ministère du Logement, programme 12 du Plan de cohésion sociale

Cette tendance est inquiétante car les PLS, dont la Fondation Abbé Pierre a toujours reconnu qu'ils pouvaient être utiles pour diversifier l'offre locative sur les marchés immobiliers tendus, ne répondent pas à la demande sociale telle qu'elle s'exprime. Il suffit pour s'en convaincre de pointer le décalage existant entre les niveaux de loyers des différentes catégories de logements sociaux et les revenus des ménages en attente d'un logement social.

### Les conditions d'accessibilité aux différentes catégories de logements sociaux

#### **Le PLA I**

Les logements financés en prêt locatif d'intégration (PLA I) sont destinés à des ménages qui cumulent de faibles ressources et des difficultés sociales.

Suivant les catégories de ménages considérés, la valeur des plafonds de ressources PLA I se situe entre 55% et 60% des plafonds pris en compte pour accéder à un logement financé en PLUS.

Les loyers sont limités à 88% du loyer maximum PLUS.

Le pourcentage de ménages pouvant accéder aux logements financés en PLA I par rapport à la population totale est de 31,5% (29,1% en Ile-de-France et 32,3% en province).

#### **Le PLUS**

Le prêt locatif à usage social (PLUS) a remplacé en 1999 le prêt locatif aidé (PLA). Il représente le principal financement mis à disposition des organismes de logement social pour développer une offre locative à bon marché.

Depuis, le 1<sup>er</sup> janvier 1999, les plafonds de ressources applicables aux opérations PLUS (et PLA I) sont révisés en fonction de l'évolution du Smic. Cette disposition, complétée par des mesures spécifiques de revalorisation en 1998 et 1999, a entraîné un relèvement des plafonds beaucoup plus important que celui du revenu moyen des ménages entre 1996 et 2002, et a contribué à augmenter le nombre des ménages pouvant accéder à un logement social.

Après la revalorisation des plafonds de ressources intervenue au 1<sup>er</sup> janvier 2005, la part des ménages susceptibles d'accéder au PLUS est désormais estimée à 67,7% (64,0% en Ile-de-France et 68,5% en province).

Les loyers mensuels au m<sup>2</sup> de surface utile varient selon les zones. Au 1<sup>er</sup> juillet 2004, le loyer maximum était de : 6,50 euros en zone 1bis, de 5,70 euros en zone 1, de 4,86 euros en zone 2, de 4,52 euros en zone 3.

#### **Le PLS**

Le prêt locatif social peut être mobilisé indifféremment par les organismes de logement social et par les investisseurs privés.

Depuis le 29 juillet 2004, les plafonds de ressources des ménages pris en compte pour accéder à un logement financé en PLS sont de 140% des plafonds PLUS pour la zone C, de 160% pour la zone B et de 180% pour la zone A.

On estime à 82% la part des ménages éligibles au PLS.

Les loyers pratiqués sont égaux à ceux du PLUS majorés de 50%.  
 Les bailleurs privés doivent s'engager à respecter les conditions de location pendant une durée égale à la durée initiale du prêt, sans que la durée de cet engagement puisse être inférieure à 9 ans ni supérieure à 30 ans. L'engagement est illimité pour les bailleurs sociaux.

## Le PLS n'est pas un « vrai » logement social

Une telle évolution de la construction locative sociale limite évidemment les possibilités d'accès à ces logements pour une grande partie des demandeurs de logements sociaux. Les PLS présentent en effet des niveaux de loyer qui peuvent être supérieurs d'environ 50% aux loyers des logements sociaux financés en PLUS. Un tel niveau de loyer élimine la quasi-totalité des demandeurs de logements sociaux et les réserve essentiellement aux ménages qui ont des ressources supérieures aux plafonds exigés pour entrer dans un PLUS (mais inférieures à 130% de ces plafonds). Si la clientèle existe, puisqu'elle représente environ 14% des ménages (82% - 67,7%), elle n'est généralement pas recensée dans les demandeurs de logements sociaux. Les organismes HLM éprouvent d'ailleurs des difficultés à trouver les locataires pour les logements PLS qu'ils livrent et recourent parfois à des agences immobilières privées pour trouver des candidats.

Loyer maximum par zone au 1 <sup>er</sup> juillet 2004 (en euros par m <sup>2</sup> de surface utile et par mois)				
Zone	1	2	3	1bis
Loyer plafond du PLAI	4,60	4,03	3,74	4,90
Loyer plafond du PLUS	5,18	4,54	4,22	6,50
Loyer plafond du PLS	7,77	6,81	6,33	8,25

- Source : USH
- Zone 1 bis : Paris et les communes limitrophes.
- Zone 1 : agglomération parisienne, zone d'urbanisation et villes nouvelles de la région Ile-de-France.
- Zone 2 : reste de l'Ile-de-France, agglomérations de plus de 100 000 habitants.
- Zone 3 : le reste du territoire national.

Les mécanismes de solvabilisation par les aides à la personne contribuent également à détourner le PLS de toute vocation sociale. En prenant l'exemple d'un loyer PLS en zone 2 (agglomérations de plus de 100 000 habitants et région Ile-de-France hors agglomération parisienne et villes nouvelles), on constate que le coût d'un studio, loyer plus charges, ne permet pas à un isolé au SMIC (936 euros) de se loger et que la personne qui remplit les conditions pour y accéder (revenu égal ou supérieur à trois fois le coût du logement) ne bénéficie pas de l'aide au logement.

Le même raisonnement appliqué à un couple avec deux enfants qui cherche un trois pièces de 65 m<sup>2</sup> montre qu'il devrait disposer d'un

revenu global supérieur à un peu plus de deux Smic pour pouvoir y prétendre mais qu'il ne disposerait alors pas d'aide au logement. Bref, **les logements PLS sont chers et ils exigent des niveaux de ressources de la part des candidats qui les excluent de fait des aides personnelles au logement**. Difficile dans ces conditions de les comptabiliser comme des logements sociaux. **D'ores et déjà, 30% de la production locative sociale ne permet donc pas à ceux qui occupent les logements concernés de prétendre à une aide personnelle au logement et en 2009, au terme du plan de cohésion sociale, ce sont 40% des nouveaux logements sociaux qui en seront de fait exclus.**

Revenus exigés pour louer un logement PLS dans une grande agglomération (en euros)				
Zone 2 (loyer plafond PLS : 6,81 euros)	Loyer	Charges	Coût du logement	Revenu Exigé (1)
Personne isolée Studio de 35 m <sup>2</sup>	245,16	94,00	339,16	1 130,53
Couple avec 2 enfants 3 pièces de 65 m <sup>2</sup>	442,65	137	579,65	1 932,17

(1) sur la base d'un taux d'effort brut de 30%

Enfin, et ce n'est pas la moindre de nos interrogations, l'attribution des logements PLS est faiblement encadrée. Quand ils sont réalisés par un organisme HLM, celui-ci les attribue dans le cadre ordinaire après passage devant la commission d'attribution. Pour les bailleurs privés qui ont réalisés des PLS, les choses sont beaucoup plus floues, à la fois sur les conditions d'attribution et sur la pérennité sociale du logement. Si la première attribution est contrôlée, qu'en est-il ensuite ? Il semble bien que les difficultés de suivi risquent de donner à ces logements le même caractère que les précédents PLA CFF que l'on ne compte même plus dans les logements recensés par l'article 55 de la loi SRU, et d'en faire ainsi des logements sociaux éphémères !

### La modeste contribution du parc privé conventionné au développement d'une offre locative sociale

#### Objectifs du plan de cohésion sociale

- 200 000 logements à loyers maîtrisés en cinq ans,
- 100 000 logements vacants remis sur le marché<sup>12</sup>

<sup>12</sup> En 2004, l'ANAH a contribué à remettre sur le marché, avec tous les éléments de confort nécessaires, 11 700 logements vacants depuis 12 mois. L'application du plan de cohésion sociale à partir de 2005 conduit à passer à un rythme de 20 000 logements remis annuellement sur le marché. L'effort à fournir est donc important.

Globalement, le nombre de logements locatifs privés à « loyers maîtrisés » a connu une forte augmentation en 2004, passant en un an de 17 150 à 25 326 logements, sachant que le bilan est proche des objectifs prévus pour 2005 (27 683 logements financés pour un objectif de 30 000). Et il faudra en financer 12 000 de plus chaque année, de 2006 à 2009, pour atteindre les objectifs du plan de cohésion sociale.

**Le glissement sémantique qui s'est opéré dans le cadre du plan de cohésion sociale pour passer de la notion de logement conventionné à celle de logement à « loyer maîtrisé » risque par ailleurs de créer une confusion, mais surtout de masquer une dérive comparable à celle que connaît le financement du logement social avec la place prépondérante prise par le PLS.** Ces logements à « loyer maîtrisé » recouvrent en effet des logements sociaux ou très sociaux (PST) conventionnés, mais aussi des logements à loyers intermédiaires ou équivalant au loyer PLS. La différence est sensible, puisque les premiers ouvrent le droit au conventionnement APL alors que les seconds ne le permettent pas. La confusion qui s'instaure ainsi contribue à masquer ce qui pourrait bien être en fait, concernant le parc privé, un élargissement de la cible du plan de cohésion sociale à des familles « relativement aisées », au détriment des familles modestes ou pauvres. Les résultats quantitatifs de l'action pourront alors paraître flatteurs, mais ils ne permettront pas de conforter véritablement la fonction sociale du parc locatif privé.

C'est la progression du nombre de logements à loyer intermédiaire qui est principalement à l'origine de l'augmentation de la production de logements à « loyer maîtrisé » enregistrée ces deux dernières années. Leur nombre a doublé une première fois en 2003, puis à nouveau en 2004, et ils sont ainsi passés de 4 100 en 2002 à un peu plus de 16 000 en 2004. Mais, bien qu'ils présentent un niveau de loyer inférieur au loyer de marché, il est difficile de les ranger dans la catégorie des logements sociaux. Utiles, comme les PLS, pour diversifier l'offre locative sur des marchés tendus, ils ne répondent pas à la demande émanant des ménages pauvres ou modestes. Les loyers intermédiaires suivent en effet ceux du marché avec une décote, alors que les loyers conventionnés sont comparables aux loyers des logements sociaux.

Le développement d'un parc privé à vocation sociale repose essentiellement sur le mécanisme du conventionnement suite à des travaux ayant bénéficié de subventions de l'ANAH. Le nombre de logements conventionnés permettant l'accès à l'APL, qui atteignait 11 300 logements en 1995 et 12 200 en 1996, est en baisse depuis cette date. Un premier décrochage a eu lieu en 1997, le nombre de logements conventionnés passant sous la barre des 10 000, puis en 2001, avec la réduction de leur

nombre à 7 400. La légère remontée enregistrée en 2004 est bien loin de permettre de retrouver le niveau enregistré dix ans auparavant : 8 365 logements locatifs privés ont ainsi été conventionnés après travaux (+8,6% par rapport à 2003), dont 2009 (+13,1%) dans le cadre de programmes sociaux thématiques (PST).

Nombre de logements à « loyer maîtrisé » dans le parc locatif privé								
Nombre de logements	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
subventionnés par l'Anah	107 600	111 200	118 414	135 500	127 700	115 005	87 291	84 761
Conventionnés	9 100	8 830	9 950	9 650	7 400	7 800	7 703	8 365
<i>dont PST</i>	3 200	3 030	3 430	2 950	2 500	2 057	1 777	2 009
<i>dont OPAH</i>	5 000	4 250	5 560	4 400	3 000	5 180	5 355	5 829
<i>dont diffus</i>	900	1 550	960	2 300	1 900	563	571	527
% de logements conventionnés	8,5%	7,9%	8,4%	7,1%	5,8%	6,7%	8,8%	9,9%
A loyer intermédiaire		2 800	4 000	6 500	6 800	4 101	8 270	16 159
maintenus régime loi de 48		3 300	2 680	2 430	2 440	1 865	1 180	802
Total logements à loyer maîtrisé			16 630	18 580	16 640	13 770	17 150	25 326

• Source : ANAH

Malgré ce léger rebond de la production de logements conventionnés, les perspectives de développement sont sans doute limitées, puisque le nombre d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) comme celui des programmes sociaux thématiques (PST) qui constituent le cadre opérationnel de production d'une offre locative sociale est en baisse. La progression rapide des programmes d'intérêt général (PIG) ne permettra sans doute pas de compenser les évolutions enregistrées pour les OPAH et les PST, car la vocation des PIG est relativement large et pas toujours orientée vers la production d'une offre locative privée sociale.

Evolution du nombre d'OPAH et de PST						
Nombre	1999	2000	2001	2002	2003	2004
OPAH en vigueur	702	699	679	622	543	494
<i>dont nouvelles OPAH</i>	183	177	173	128	137	125
PST en vigueur	185	193	181	166	132	114
<i>dont nouveaux PST</i>	54	61	47	43	38	33
PIG en vigueur	14	16	20	49	76	107
<i>dont nouveaux PIG</i>	6	10	11	40	36	65

• Source : ANAH

## La faiblesse de l'offre sociale disponible

Les flux relativement modestes de production de logements sociaux ne permettent pas de développer l'offre disponible de façon significative. Bien que les données manquent pour apprécier l'évolution du parc privé à vocation sociale dans la période récente, la lente mais inéluctable réduction du parc locatif à faibles loyers est une tendance lourde. Elle n'est évidemment pas reconstituée par le conventionnement, qui demeure à un niveau trop faible.

Pour le parc social les perspectives sont relativement sombres, puisque **l'offre de logements sociaux disponibles chaque année pour accueillir des ménages est en baisse régulière depuis plusieurs années**. La croissance du parc, ralentie par les démolitions (11 600 en 2004 contre 8 600 en 2003) et les ventes à des personnes physiques (4 700 en 2004 contre 4 100 en 2003), ne parvient pas à compenser la baisse de la mobilité. Pour la première fois depuis dix ans, l'offre due à la mobilité suite au départ de locataires est passée sous la barre des 400 000 logements. Et au total, **seulement 433 300 logements sociaux ont été offerts à la location en 2004, ce qui constitue le plus faible chiffre depuis dix ans**.

**Evolution de l'offre locative sociale disponible (en milliers de logements)**

Année	Parc	Croissance du parc	Taux de Mobilité	Offre due à mobilité	Offre totale
1995	3 450	67	11,0	379,5	446,5
1996	3 508	58	11,9	417,5	475,5
1997	3 557	49	12,2	434,0	483,0
1998	3 602	45	12,4	446,6	491,6
1999	3 642	40	12,5	455,3	495,3
2000	3 678	36	12,1	445,0	481,0
2001	3 714	36	11,4	423,4	459,4
2002	3 769	55	10,9	410,8	465,8
2003	3 816	47	10,5	400,7	447,7
2004	3 856	40	10,2	393,3	433,3

• Source : Union sociale pour l'habitat

Si la mobilité résidentielle avait conservé en 2004 la valeur qui était la sienne en 1999 (12,5%), ce sont 93 000 logements sociaux supplémentaires qui auraient été disponibles en 2004 pour répondre à la demande. A condition toutefois que les ventes et démolitions ne réduisent pas le volume du parc (au cours des cinq dernières années, près de 60 000 logements sociaux ont ainsi disparu : 20 300 du fait des ventes, 38 400 suite à des démolitions). On mesure là tout l'enjeu de la mobilité et donc d'une action globale sur les différents maillons de l'offre, qui permettent le déploiement des trajectoires résidentielles des diffé-



rentes catégories de ménages. Or c'est le contraire qui se passe, puisque l'augmentation continue des loyers du secteur privé limite les perspectives de mobilité pour les locataires du secteur HLM et puisque l'accession à la propriété est moins facile pour les primo-accédants. La pression sur le parc locatif social augmente donc et on ne voit pas, dans les mesures gouvernementales récentes, ce qui serait de nature à infléchir cette tendance.

### **Plaidoyer pour un logement social à bon marché**

---

Que reste-t-il du logement social à bon marché ? On peut légitimement se poser la question quand on constate la dérive de la production de logements sociaux. Ces logements à bon marché sont pourtant nécessaires pour accueillir les demandeurs de logements sociaux, dont les deux tiers d'entre eux ont des ressources inférieures à 60% des plafonds PLUS.

#### **La production de logements à bon marché est limitée**

L'offre qui est normalement destinée aux ménages à faibles ressources dans la production se compose de deux produits différents : les logements très sociaux de l'ANAH ainsi que ceux qui sont financés en PLA I. Globalement, la part qu'ils représentent dans la production de logements à vocation sociale (logements à loyers maîtrisés et logements sociaux financés en PLA I, PLUS et PLS) est en forte diminution, puisqu'elle passe de 13% à 8% de 2000 à 2004. En cinq ans, la production de logements dans le cadre des PST chute de plus de 30% ; cette diminution étant compensée en 2004 par l'augmentation de la construction de logements sociaux en PLA I, qui permet juste de retrouver le niveau de production enregistré en 2000.

La production de PLA I a effectivement augmenté en 2004 (+20%) mais sans retrouver le niveau de production de la seconde partie des années 1990 (plus de 13 000 logements étaient alors produits chaque année en moyenne), loin s'en faut.

Part des logements à bon marché dans la production de logements à vocation sociale					
	2000	2001	2002	2003	2004
PST	2 950	2 500	2 057	1 777	2 009
PLA I	5 050	5 427	5 188	5 034	6 037
<b>Logements à "bon marché"</b>	<b>8 000</b>	<b>7 927</b>	<b>7 245</b>	<b>6 811</b>	<b>8 046</b>
Total logements à loyers maîtrisés	18 580	16 640	13 770	17 150	25 326
Total logements PLA I, PLUS et PLS	42 117	56 299	56 290	56 425	72 704
Total logements à vocation sociale	60 697	72 939	70 060	73 575	98 030
<b>Part des logements à "bon marché"</b>	<b>13%</b>	<b>11%</b>	<b>10%</b>	<b>9%</b>	<b>8%</b>

• Source : FAP d'après données du Ministère du Logement

Nous ne comptabilisons pas dans la production de logements à bon marché les 30% de logements financés en PLUS ouverts à des ménages qui ont pourtant le même niveau de revenu que ceux qui accèdent aux PLA I (ressources inférieures à 60% des plafonds PLUS). Ces logements, qui ont les mêmes loyers que les autres logements PLUS (alors que les PLA I ont un loyer inférieur plafonné à 88% du PLUS), ne sont accessibles aux ménages les plus modestes que si ces derniers sont bien solvabilisés par les aides personnelles au logement. Or, si tel a été le cas avec la création du PLUS en 1999, il n'en est plus de même aujourd'hui, car depuis 2003, le loyer maximum du PLUS est supérieur au plafond pris en compte pour le calcul de l'APL. L'écart se creuse à nouveau, ce qui efface l'intérêt de la création du PLUS. On mesure ainsi que **la constitution d'un parc de logements sociaux à bon marché passe par l'alignement des plafonds PLUS et APL.**

Socialement utiles, les PLA I souffrent pourtant d'un certain nombre d'ambiguïtés. Comme produit financier, ils permettent le financement de logements intégrés dans les programmes réalisés par les organismes HLM (en construction neuve), de logements acquis et réhabilités, essentiellement par des structures associatives, mais aussi de résidences sociales et de maisons-relais. Intégrés dans un programme de logements sociaux, ils présentent l'intérêt d'offrir des logements avec des loyers plus faibles que ceux des PLUS, mais accueillent globalement le même public. Réalisés en acquisition-amélioration, dans le tissu existant, en diffus, le plus souvent à l'initiative d'opérateurs associatifs, ils constituent une offre alternative au logement social et permettent de favoriser la mixité sociale là où elle est généralement peu développée. Quand le PLA I sert au financement de structures d'hébergement, sa fonction est, par définition, différente.

Une autre ambiguïté du PLA I est sa destination sociale, qui a évolué au cours du temps. Créé en 1990, en même temps qu'était promulguée la loi Besson du 31 mai 1990, le PLA I se distingue alors du PLA adapté (PLA A) conçu dans la seconde partie des années 1980 pour

accueillir ceux qui ne peuvent s'adapter à un mode de vie en immeuble collectif. La démarche consiste alors à rechercher une solution « sur mesure » à partir d'une demande identifiée. Le PLA I correspond à la volonté de développer une offre de logement occupée sous un statut de droit commun pour les personnes défavorisées, qui constituent la cible de l'action des plans départementaux créés par cette loi de 1990. Au milieu des années 90, le PLA A et le PLA I fusionnent pour donner naissance au PLA très social (PLA TS) qui servira à financer des logements adaptés comme des logements d'insertion, mais aussi les résidences sociales qui se développent à partir de cette date. Le PLA TS tend alors à couvrir le financement d'une grande diversité de produits immobiliers, et la finalité qui avait été donnée au PLA I en 1990 se dissout.

Une nouvelle modification survient au moment de la discussion de la loi de lutte contre les exclusions, quand les responsables de la politique du logement tentent de distinguer les financements selon que les logements sont destinés à accueillir des ménages qui connaissent des difficultés financières ou des ménages confrontés à un cumul de difficultés. Le PLA TS disparaît alors pour donner naissance au PLA à loyer minoré (PLA LM) pour les premiers et au PLA d'intégration (PLA I) pour les seconds. Ce dispositif est très rapidement modifié avec la création du PLUS (qui couvre les publics du PLA et du PLA LM) et le maintien du PLA d'intégration. Suivant les périodes, la destination des PLA I a donc oscillé entre une visée spécifique (hébergement ou public connaissant des difficultés d'insertion) et une visée plus large couvrant les publics à faibles ressources ou en difficulté pour accéder au logement.

L'ambiguïté demeure aujourd'hui. Le PLA I est d'un côté assimilé à un financement permettant de développer des structures et des places d'hébergement (résidences sociales et maisons-relais) ; cette perspective est d'ailleurs clairement inscrite dans certains plans départementaux et dans certaines conventions de délégation signées entre l'Etat et les EPCI, au point que cet usage soit le seul qui permette de distinguer la ligne PLA I dans le cadre d'une enveloppe fongible. D'un autre côté, le PLA I est évoqué pour financer des opérations d'habitat adapté telles qu'on les entendait à la fin des années 80. La contribution des PLA I à la production d'une offre de logement à bon marché tend ainsi à être minorée, alors qu'elle constitue un apport indispensable et bien souvent le seul moyen pour des ménages défavorisés d'accéder à un logement décent, bien situé, sous un statut de locataire de droit commun.

### La contribution du PLA I à la production d'un parc à bon marché

L'analyse de l'occupation du parc de logements sociaux des organismes agréés, parc constitué grâce au financement PLA I, est instructive car elle souligne la spécificité de son rôle et ce qui le distingue du parc locatif social des organismes HLM. Loin de nous l'idée d'opposer un parc à l'autre et un type d'opérateur à un autre, puisque leurs fonctions sont complémentaires. Notre propos vise à souligner, à partir d'une analyse approfondie conduite par le Mouvement Pact-Arim<sup>13</sup>, la nécessité de développer une offre de logement à bon marché qui présente des loyers inférieurs de 10 à 20% à ceux des loyers PLUS. Cette perspective permettrait aussi, si elle était mise en œuvre, de réduire le poids des aides personnelles au logement.

L'enquête 2003 sur l'occupation du parc social permet en effet de disposer d'informations concernant non seulement les bailleurs sociaux, mais aussi pour la première fois les organismes qui concourent aux objectifs de la politique d'aide au logement, à savoir les organismes sans but lucratif (association, union d'économie sociale, groupement d'intérêt économique, etc.) exerçant une activité d'utilité sociale, en particulier les organismes agréés par le préfet au titre de la mise en œuvre du droit au logement et de la lutte contre l'exclusion<sup>14</sup>. On s'intéressera ici à la fonction sociale que remplissent ces organismes agréés qui relèvent essentiellement des réseaux de la Fédération des Pact-Arim et de la Fapil.

D'une comparaison avec l'occupation du parc des organismes HLM, il ressort que les organismes agréés accueillent plus de familles monoparentales et de familles dont le nombre d'enfants est égal ou supérieur à trois. Leur parc concentre aussi relativement plus d'inactifs (1 sur 2 contre 1 sur 3 pour les organismes HLM) ou de bénéficiaires de minima sociaux (1 sur 4 contre 1 sur 8) que celui des bailleurs HLM. Il en découle une extrême faiblesse du niveau de ressources des ménages accueillis, puisque plus de 40% des occupants du parc des organismes agréés ont des ressources inférieures à 20% du plafond (et 63% à moins de 40%). Les organismes agréés concentrent ainsi deux fois plus de ménages aux très faibles ressources (moins de 20% des plafonds) que ne le font les organismes HLM. La faiblesse des ressources explique le recours bien supérieur aux aides personnelles au logement (75% contre 50% environ pour les bailleurs HLM). Les emménagés récents dans le parc des organismes agréés ont sensiblement les

13 Etude réalisée par le Cresge à la demande de la Fnc Pact-Arim.

14 Ces organismes recouvrent aussi les autres personnes morales y compris les collectivités publiques, à l'exclusion des sociétés civiles immobilières constituées exclusivement des parents et alliés.

mêmes caractéristiques sociales que ceux qui y résident déjà, mais la situation des nouveaux locataires est encore plus dégradée quand on considère le niveau de ressources (47,3% ont des ressources inférieures à 20% des plafonds pour les emménagés récents contre 42,5% pour l'ensemble des locataires) ainsi que la part des ménages aidés (82,2% de bénéficiaires de l'APL parmi les nouveaux entrants contre 75,2%).

Incontestablement, **le parc des organismes agréés, développé essentiellement par le biais du PLA I, constitue un parc très social qui accueille, plus que le parc HLM, les personnes en situation de rupture et les ménages confrontés à la précarité contemporaine, à la dégradation et à la fermeture du marché du travail.** C'est ce parc, complémentaire de l'offre que proposent les organismes HLM, qui permet notamment d'éviter la concentration des ménages en difficulté dans les quartiers sensibles en leur proposant une alternative. Ses contours modestes ne lui permettent pas de répondre suffisamment aux sollicitations dont il est l'objet, mais il fait apparaître, en creux, **le besoin d'un logement social à bon marché** qui permette d'offrir une solution décente aux ménages les plus modestes, de leur donner une alternative au grand ensemble et de promouvoir ainsi la mixité sociale et le droit au logement. C'est le sens de l'initiative prise par la Fondation Abbé Pierre pour produire 1 500 de ces logements très sociaux en trois ans ; initiative qui appelle une amplification de l'intervention des pouvoirs publics pour porter la production de logements à bon marché à hauteur des immenses besoins recensés. Sans une volonté politique forte, sans de nouveaux moyens, il est illusoire de penser que la crise du logement comme celle des banlieues puissent être résolues.

### La contribution de la Fondation Abbé Pierre en faveur de la création de 1 500 logements très sociaux

« Face à une crise du logement qui s'étend désormais jusqu'aux classes moyennes, les personnes aux ressources les plus faibles se retrouvent dans une situation quasiment désespérée. La Fondation Abbé Pierre a donc décidé d'accroître considérablement son effort en faveur de la création de logements accessibles aux plus défavorisés » (extrait de la conférence de presse du 29 juin 2005).

Soutenir la création de 1 500 nouveaux logements très sociaux (1), tel est l'objectif de ce programme en direction des maîtres d'ouvrage associatifs (associations, unions d'économie sociale et sociétés coopératives d'intérêt collectif). **Outre l'apport d'un financement, la Fondation Abbé Pierre entend également soutenir une maîtrise d'ouvrage qui a toute sa légitimité tant au regard du déficit massif de logements sociaux qu'au regard de sa capacité à agir au plus près des besoins des personnes.**

En effet, si les associations n'ont pas vocation à prendre en charge sur un territoire tous les besoins issus des demandes insatisfaites de logements à loyer très social, elles ont su faire la preuve de leur capacité à initier des réponses adaptées et à mettre en œuvre une gestion locative et sociale de proximité : elles ont donc toute leur place aux côtés des bailleurs sociaux traditionnels.

La pertinence des offres de logements créées est bien souvent saluée par l'ensemble des acteurs, qui reconnaissent ainsi la capacité des associations à résoudre les situations les plus délicates : il serait alors cohérent qu'elles aient accès, au même titre que les bailleurs HLM, aux financements de la Caisse des Dépôts et Consignations. **La Fondation se mobilisera donc pour que les associations aient un accès facilité à l'ensemble des financements du logement social.**

Pour la première année, la programmation de l'Etat ne distingue pas les logements très sociaux (PLA I) des logements sociaux (PLUS) (2) ; c'est l'un des signes fort de la réduction des efforts de la collectivité publique pour les plus faibles. Les logements très sociaux financés par l'ANAH (PST) sont également en réduction massive et n'ont représenté en 2004 que 8% des logements à loyers maîtrisés financés (2 009 unités). **La Fondation, au travers de ce nouveau programme, souhaite donc également interpeller l'ensemble des acteurs en responsabilité du logement sur la nécessité d'affecter plus équitablement l'argent public.**

Après 6 mois de mise en œuvre de ce programme, ce sont plus de 500 logements très sociaux que la Fondation s'est d'ores et déjà engagée à soutenir à hauteur de 5% à 10% de leur prix de revient. Ces logements, répartis sur 31 départements, recouvrent - hors pensions de famille - des opérations de petite taille (2,6 logements en moyenne), bien insérées dans le tissu local, tant en milieu urbain qu'en milieu rural.

(1) logements PLA I (acquisition-amélioration ou construction neuve, baux emphytéotiques...), logements ANAH PST - Programme Social Thématique, logements en Pension de famille/maison relais.

(2) cette fongibilité des financements de l'Etat fait suite à une chute de la production de logements PLA I qui est passée d'une moyenne annuelle de 12 750 de 1994 à 1999, à 5 340 entre 2000 et 2004.

## La politique de renouvellement urbain à l'épreuve de cette double crise

Le parallèle entre crise des banlieues et crise du logement commande de rappeler ici l'existence depuis la loi de 2003 d'une politique ambitieuse engagée par la puissance publique en direction des quartiers « sensibles » : le plan national de rénovation urbaine. Au travers de « l'ANRU » (du nom de l'Agence chargée de mettre en œuvre ce plan), mais aussi au travers du plan de cohésion sociale, l'Etat avait inscrit au rang de ses principales priorités une action en profondeur pour renouveler et requalifier les quartiers durablement enfoncés dans la crise (au moins 200 000 logements devraient être démolis et reconstruits, et 400 000 réhabilités) et une relance de la production de logements sociaux, dans un souci de rattrapage et de diversification par rapport à ce qui avait été fait les années précédentes (500 000 créations nettes de logements devaient intervenir en 5 ans).

### Une politique pleine de promesses...

Les cibles avaient été désignées, il fallait que la méthode d'intervention soit à la hauteur des enjeux. Ce qu'il convient d'appeler « la méthode Borloo » concernant le renouvellement urbain avait, en cela, tout pour séduire. En effet, celle-ci se propose d'opérer selon deux logiques qui toutes deux, sont destinées à donner une ampleur nouvelle aux actions en direction des quartiers sensibles.

La première logique consiste à mettre fin au « saupoudrage des moyens » afin de mener une action en profondeur sur les sites les plus fragiles. Pour ce faire, et parce qu'on avait trop souvent reculé devant l'importance des coûts que cela représentait, il fallait donner à la politique de rénovation urbaine toute l'ampleur requise. De nombreux sites traités jusqu'alors par la politique de la ville voyaient leur nécessaire évolution buter sur des obstacles autant culturels que financiers ne leur permettant pas, à travers la démolition et la reconstruction d'un cadre urbain renouvelé, une transformation complète et durable. Il est à mettre au crédit de la démarche soutenue par l'ANRU d'avoir « désinhibé » les décideurs et de leur avoir donné envie d'imaginer un avenir plus favorable à des sites qui semblaient définitivement en perte. Le caractère séduisant

de la méthode a été d'autant plus important qu'elle s'est accompagnée d'une simplification des procédures et de moyens sans commune mesure avec ceux qui avaient été mobilisés jusqu'alors (les aides s'élèvent à plus de 17 milliards d'euros pour les cinq années).

La seconde logique, destinée à donner un élan nouveau aux interventions menées dans les quartiers en difficulté, résidait dans le fait de désigner les élus locaux comme étant les véritables porteurs des projets. En phase avec le mouvement de décentralisation des politiques du logement qui allait suivre, cette disposition faisait du local le moteur de cette politique, qui devait en outre lui permettre de s'affranchir de la lourdeur administrative de l'Etat en matière de définition de projet comme de mode opératoire, quand bien même l'outil utilisé était une agence nationale centralisée avec guichet unique.

### ...mais qui n'est pas à l'abri de dérives et d'effets pervers

La Fondation Abbé Pierre a souligné dans son rapport de l'an dernier l'intérêt qu'elle voyait dans cette approche, en mettant toutefois en garde les opérateurs et les représentants des pouvoirs publics des risques de dérives d'une telle démarche. Il apparaissait évident en effet qu'un saut qualitatif conséquent devait être produit sur un certain nombre de sites, et qu'une dédensification et une diversification des formes d'habitat existantes pouvaient être deux des clés du développement de certains quartiers. Cependant, la Fondation avait rappelé la nécessité d'agir avec prudence, soulignant que les effets pervers de l'outil constitué par « le dispositif ANRU » étaient à la mesure de sa « puissance de frappe ». Elle avait notamment alerté sur le fait qu'une démarche de renouvellement urbain insuffisamment maîtrisée et laissée aux mains de responsables peu sensibles au sort des plus modestes, ou simplement peu avertis des logiques de ségrégation et d'exclusion, pouvait conduire à exclure d'un territoire les ménages les plus fragiles et les moins désirables.

Au-delà de ce risque, **quelques effets pervers commencent aussi à poindre ici ou là. Ainsi, l'engouement pour l'ANRU a pu avoir pour premier effet de déplacer les priorités locales et de figer toutes les politiques de régulation des marchés du logement à l'œuvre jusqu'alors. Les enquêtes réalisées en 2004 et 2005 par la Fondation Abbé Pierre auprès de représentants des principales agglomérations françaises ont confirmé que les énergies et les moyens des bailleurs, comme celles des services des communes en charge de l'habitat et du logement, étaient totalement absorbées, ou peu s'en faut, par le renouvellement urbain.** La fluidité et la dynamique du système se trouvent confrontées à :



- la production de logements sociaux supplémentaires, qui se trouve captée par les nécessaires relogements et la nécessité impérative de construire un logement social neuf pour tout logement démoli,
- la nécessité pour les bailleurs sociaux de mobiliser leurs personnels et leurs ressources internes sur les opérations de renouvellement, au détriment de la construction neuve, mais aussi, faute de réhabilitation, de la pérennisation durable du parc existant non concerné par le renouvellement urbain,
- des systèmes de réservation et d'attribution mobilisés en grande partie depuis deux ans pour permettre les relogements des ménages dont les immeubles sont démolis, au détriment de ménages qui sont demandeurs de logement sociaux depuis des années.

Face à quelques résultats encore timides, voire incertains pour quelques-uns, **la bonne fin du remodelage des quartiers dans leur forme comme dans leur fonctionnement et la transformation de leur peuplement reste à valider**. Rien de tangible ne peut être appréhendé dans beaucoup de quartiers, qui entament à peine la phase de relogement précédant la démolition, mais les effets négatifs constatables ou prévisibles sont préoccupants :

- **le retard pris en matière de production de logement social ne sera pas rattrapé**, comme ne seront pas réduits les délais d'attribution pour ceux qui attendent un relogement depuis longtemps,
- **l'offre nette de logement social à loyers accessibles risque fort de diminuer**, dans la mesure où les logements reconstruits auront le plus souvent des loyers supérieurs à ceux qui seront démolis, qui représentent les loyers les plus bas,
- **l'absence de prise en compte des besoins de réhabilitation du parc social non inclus dans le périmètre des projets ANRU aura des conséquences à terme sur la qualité et l'attractivité de ce patrimoine**,
- **le « volet social » des interventions a pâti du « tout urbain », occasionnant parfois un « désarmement » des acteurs oeuvrant dans les quartiers (souvent des associations) qui ont vu fondre les subsides qu'ils obtenaient au titre de la politique de la ville** alors même qu'ils avaient pu jouer un rôle de régulation non négligeable dans le maintien d'une certaine cohésion sociale dans les quartiers considérés.

### L'indispensable vigilance et la nécessaire écoute des principaux bénéficiaires que sont les habitants

Il serait à l'évidence de mauvais augure d'imputer à l'ANRU l'entière responsabilité de ces effets négatifs, comme de lui conférer une part

de la responsabilité des violences urbaines de l'automne 2005. Il faut au contraire lui reconnaître le mérite de se situer au point névralgique de cette crise. Cependant, la gravité de ces flambées de violence et la résonance profonde qu'elles ont eue incitent à renforcer l'attention que l'on doit porter aux démarches engagées, et aussi à formuler des vœux quant au respect d'un certain nombre de précautions élémentaires à prendre dès lors que l'on intervient sur les conditions et sur le cadre de vie de populations en difficulté.

Parmi celles-ci figure **la nécessaire implication des populations aux processus mis en œuvre autour de la rénovation urbaine**. Cela correspondrait d'ailleurs à ce qu'ont exprimé, au-delà des violences, les populations des quartiers « dits sensibles ». Ces messages portaient en effet la revendication d'être écouté et d'obtenir des réponses concrètes quant aux problèmes vécus au quotidien, mais aussi de recevoir des marques de respect vis-à-vis des aspirations et des demandes exprimées. Les représentants des pouvoirs publics se sont d'ailleurs déclarés, pour la plupart, convaincus et soucieux d'y répondre favorablement, même s'ils n'ont pas encore mis les moyens ou développé les processus pour y parvenir.

Le dispositif ANRU porte en lui des pistes de réponses, mais il ne doit pas dévier de la voie qui lui a été donnée. Si le mouvement qu'il a généré en faveur de la démolition et du changement physique des quartiers a été amplifié, c'est en raison, il ne faut pas s'en cacher, de l'opportunité financière que certains n'ont pas manqué d'y trouver. A ce propos, **l'émergence de critiques relatives à la transparence en matière d'attribution des crédits de l'ANRU aux communes candidates suscite de réelles inquiétudes. Par ailleurs, il ne faudrait pas que ces facilités soient utilisées pour procéder à une « dédensification » autant urbaine que sociale et « ethnique » d'une partie des territoires incriminés. Il ne faudrait pas non plus qu'elles ne servent que des intérêts patrimoniaux et de valorisation foncière** : c'est là l'un des dangers de traiter le social par l'urbain. La (re)valorisation urbaine d'un site peut générer un mouvement centrifuge qui risque de pénaliser les principaux bénéficiaires qui n'auront pu se reloger (ou être relogés) que dans des quartiers non encore requalifiés ou renouvelés. C'est pourquoi il faut tenir compte des réticences et des demandes des habitants qui occupent les bâtiments qui doivent faire l'objet d'une démolition, mais aussi de tous ceux qui résident dans le quartier. Car l'une des contradictions intrinsèques de la politique menée par l'ANRU réside bien dans ce décalage entre des attentes et des projets ; un décalage qui est temporel mais aussi qui se situe dans la hiérarchisation des priorités.

Aujourd'hui, les habitants des quartiers savent ou entrevoient ce qu'ils n'ont pas ou ce qu'ils ont à perdre. **L'échéance d'un quartier et d'un cadre de vie renouvelés apparaît tellement hypothétique et si peu directement pensée à leur bénéfice qu'ils ne tardent pas à en contester la pertinence, d'autant qu'ils subissent dans le même temps un resserrement des opportunités d'emploi, une diminution de leur pouvoir d'achat, un frein à la mobilité résidentielle, différentes formes de discrimination et les conséquences d'une image négative qui est (encore) accolée à leur quartier...** Une communication transparente, mais surtout de véritables dispositifs de concertation sont, au-delà de ce qui existe bien souvent, indispensables pour réduire les écarts avec leurs attentes et pour construire un projet qui les concerne et dans lequel ils s'impliquent.

En se rappelant, comme cela a déjà été formulé au début de ce chapitre, que l'on n'habite pas ces quartiers par hasard, **il est évident que les opérations de renouvellement urbain ne peuvent résoudre les problèmes des populations que si elles interviennent réellement sur le processus qui les a amenés progressivement à une désinsertion sociale et à une certaine forme de ségrégation. La rénovation urbaine n'a de sens que si elle permet de s'attaquer aux causes du malaise des banlieues et non aux symptômes.** Pour permettre aux populations de « monter dans l'ascenseur social », il faut donner toutes les garanties pour que les projets urbains restent des « projets humains ».

**Il est également essentiel de veiller à ce que le désenclavement physique des quartiers ouvre non seulement l'espace, mais aussi de meilleures perspectives de vie pour leurs habitants. Les projets de rénovation urbaine sont notamment indissociables d'une dynamique éducative, intégrée très en amont des projets urbains.** Celle-ci doit enrayer les mécanismes de la ségrégation et de l'échec scolaire. C'est pourquoi le tracé d'une route, d'une ligne de bus ou d'un tramway ne peut être pensé indépendamment de l'emplacement des établissements scolaires - et inversement. **Enfin, la rénovation urbaine doit être comprise avant tout comme une opportunité en terme d'emplois pour les habitants des quartiers.** Si le programme national de rénovation urbaine est susceptible de générer localement des emplois, notamment dans le secteur du BTP, de nouvelles initiatives plus larges devraient favoriser le développement économique et l'attractivité des quartiers.

Dans le domaine du logement, deux atouts peuvent être mobilisés. Il s'agit d'abord de la production massive d'une offre de logement socialement accessible et mieux répartie sur les territoires, laquelle devra s'appuyer sur la loi de Solidarité et Renouvellement Urbains et sur

l'objectif de production de 500 000 logements qui figure dans le plan de cohésion sociale. Il s'agit ensuite de la mise en œuvre des « chartes territoriales de cohésion sociale » qui font figure de déclinaison locale des attendus du plan de cohésion sociale et qui pourront contribuer à réinventer une autre manière de construire un projet pour et avec la population des quartiers et constituer ainsi une occasion de redonner un élan à la politique de la ville et de faire du renouvellement urbain non pas une fin, mais un outil au service d'un projet.

Il apparaît aujourd'hui urgent de s'engager dans une telle voie, car le risque est éminent de voir se rejouer le drame des banlieues et de voir s'accroître encore la situation toujours plus préoccupante vis-à-vis du logement que connaissent les différentes couches de la population, des plus déshéritées jusqu'aux classes moyennes.



- Les indicateurs du mal-logement
- Les indicateurs de la crise du logement

# 4

rapport annuel 2006

chapitre

## le tableau de bord du mal-logement

Cette partie du rapport annuel sur l'état du mal-logement en France a un statut particulier par rapport aux autres chapitres. Elle vise à présenter une vision synthétique du mal-logement à partir d'un certain nombre d'indicateurs rassemblés dans un tableau de bord qui comprend deux parties distinctes. La première est consacrée à la présentation des indicateurs du mal-logement, la seconde fournit des données sur la situation de crise du logement que connaît la France aujourd'hui et permet de comprendre pourquoi les ménages pauvres et modestes se trouvent en grande difficulté pour se loger. Ce qui n'est pas vraiment étonnant puisque la construction neuve, qui a retrouvé des niveaux élevés, ne correspond pas aux besoins et ne réduit pas le déficit qui s'est accumulé depuis une vingtaine d'années, et puisque l'écart se creuse entre les caractéristiques de la demande, dont une partie est fragilisée, et celles de l'offre disponible.

On trouvera dans les pages suivantes des données originales, mais aussi certaines informations présentées dans d'autres chapitres de ce rapport quand elles sont utiles à l'analyse des thèmes qui y sont traités. Elles sont reprises ici de façon à ce que le lecteur puisse disposer de toutes les informations nécessaires à la connaissance du mal-logement. Certaines données présentées sont mises à jour annuellement, d'autres reposent sur le recensement général de la population ou des enquêtes périodiques comme l'enquête logement. Quand il n'y a pas de données nouvelles, nous avons donc fait le choix de reprendre celles qui ont été présentées dans le dernier rapport, publié en février 2005.

D'une façon générale, on constatera que les données permettant de décrire le mal-logement sont relativement limitées et rares, et qu'il conviendrait de veiller à ce qu'elles ne s'appauvrissent pas encore davantage avec la décentralisation, qui risque de rendre plus difficile leur harmonisation et leur collecte.

## Les indicateurs du mal-logement

Parler du mal-logement suppose que l'on précise le contenu de cette notion et la réalité qu'elle permet de décrire. Pour la Fondation Abbé Pierre, le mal-logement recouvre cinq dimensions. Certaines sont anciennes mais malheureusement toujours présentes (comme la privation de logement ou les mauvaises conditions d'habitat), d'autres, plus récentes, correspondent à des difficultés qui sont apparues dans la période contemporaine (difficultés d'accès ou de maintien dans le logement), ou encore à un problème émergent comme celui qui surgit quand les perspectives de mobilité résidentielle des ménages sont très (trop) inégales. Les cinq indicateurs que nous proposons de retenir ont été choisis parce qu'ils permettent de décrire effectivement des situations que vivent, parfois douloureusement, les personnes en difficulté de logement :

- l'absence de logement,
- les difficultés d'accès au logement,
- le manque de confort et l'insalubrité,
- les difficultés de maintien,
- la mobilité difficile et l'assignation à résidence.

Pour éclairer ces cinq dimensions du mal-logement, nous sommes tributaires des données disponibles, lesquelles s'avèrent parfois singulièrement limitées. Elles dépendent aussi assez fréquemment de sources administratives et sont liées à des interventions publiques. Leur manie- ment est donc délicat car elles informent autant sur l'efficacité de l'action publique que sur la réalité sociale que traite celle-ci. C'est ainsi par exemple qu'une augmentation des aides accordées pour l'accès au logement par les FSL pourra aussi bien recouvrir une accentuation des difficultés que rencontrent certains ménages pour accéder au logement qu'une meilleure utilisation du dispositif par les bénéficiaires ; et qu'une diminution de ces aides, comme c'est le cas en 2004, pourra aussi bien refléter un reflux des difficultés des ménages qu'une baisse des moyens dont disposent les FSL pour intervenir.

## L'absence de logement

***De nombreuses personnes et familles sont en France privées de logement. Elles se trouvent dans des situations très diverses, plus ou moins dramatiques : on compte parmi elles aussi bien les 100 000 personnes sans-domicile, que les 150 000 personnes hébergées dans le cadre de dispositifs collectifs, les 150 000 à 300 000 personnes contraintes à un hébergement chez des proches, ou encore les 300 000 personnes environ qui vivent dans des conditions atypiques, sans compter celles qui vivent dans un logement mais ont un statut d'occupation fragile. Au total, ce sont sans doute de 700 000 à 800 000 personnes qui se trouvent « aux portes du logement ».***

Il s'agit ici de présenter les données relatives aux personnes privées de domicile personnel, qui sont souvent disparates et concernent, en dehors de l'enquête Insee sur les personnes sans domicile personnel publiée en 2002, davantage l'offre que la demande. Il n'existe pas de données véritablement nouvelles concernant l'absence de logement. Les quelques informations recueillies en 2005 montrent toutefois que le phénomène n'a pas régressé et que le nombre de personnes « aux portes du logement » se maintient au moins au niveau que nous avons évalué à plus de 700 000 dans le dernier rapport.

### Environ 100 000 personnes sans domicile

Pour évaluer le nombre de personnes sans domicile nous disposons de l'enquête effectuée en janvier et février 2001 par l'Insee auprès des personnes utilisant des services de restauration ou d'hébergement gratuits. Cette enquête a permis d'évaluer à 86 000 le nombre de personnes sans domicile en France métropolitaine. Parmi celles-ci, on comptait 63 500 personnes privées de domicile et les 16 000 enfants les accompagnant, ainsi que les 6 500 personnes logées dans les centres d'accueil et d'hébergement provisoires.

L'Insee a approfondi l'analyse des conditions de vie de 46 800 adultes francophones recensés dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants. Ainsi, 8% avaient passé la nuit précédant l'enquête dans un lieu non prévu pour l'habitation (rue, abri de fortune), 50% dans un centre d'hébergement (14% dans un centre fermé le jour, 36% dans un centre demeurant ouvert le jour), 37% dans un logement (studio ou appartement) dépendant d'associations ou d'organismes publics et 5% à l'hôtel.

Malgré son intérêt évident pour la connaissance du mal-logement, cette enquête sous-estime sans doute le phénomène. Il suffit pour s'en



convaincre de prendre en compte les nombreuses informations qui font état de la mobilisation des budgets sociaux des villes et des départements pour financer des chambres d'hôtel et tendent à montrer que le taux de 5% de personnes hébergées à l'hôtel mis en évidence par l'enquête est certainement inférieur à la réalité. L'accroissement continu du nombre de personnes à la rue, souvent d'origine étrangère, est depuis quelques années un phénomène inquiétant.

### 150 000 personnes hébergées par des dispositifs collectifs

Au cours des dernières années, les capacités d'hébergement ont augmenté et se sont diversifiées. Le flou des définitions et l'absence de tableau de bord, signalés par le rapport 2004 du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, rendent le recensement de l'offre disponible très incertain. Les sources existantes font état d'une capacité d'environ 90 000 places. C'est ce qui ressort des données fournies par la DGUHC à l'occasion des Assises nationales du logement du 1<sup>er</sup> juillet 2004. Cette capacité devrait être portée à 100 000 places dans le cadre du Plan de cohésion sociale.

**Tableau 1 - Les capacités d'hébergement d'urgence et d'insertion au 31 décembre 2003**

	France entière	Ile-de-France
Hébergement d'urgence (1)	30 000	6 739
Hébergement d'insertion, CHRS (2)	30 000	5 357
Dispositif demandeurs d'asile <i>dont</i>	29 986	10 131
– CADA, AUDA (3)	15 218	6 036
– Hébergement d'urgence	6 277	
– Places d'hôtel	8 491	4 095
<b>Total</b>	<b>89 986</b>	<b>22 227</b>

(1) accueil inconditionnel

(2) accueil en fonction d'un projet d'insertion

(3) centre d'accueil des demandeurs d'asile et accueil d'urgence des demandeurs d'asile dans le parc de la Sonacotra.

Source : DGUHC

Une évaluation présentée au mois de novembre 2004 par le Ministère délégué à l'intégration, à l'égalité des chances et à la lutte contre l'exclusion aboutissait sensiblement au même résultat. Les informations fournies plus récemment dans le cadre de la discussion budgétaire au Parlement s'appuient toujours sur les mêmes données. La variation la plus importante entre les différentes estimations tient à la prise en compte des places d'urgence mobilisées temporairement (notamment dans le cadre du plan d'action hivernal). Elles ne sont pas prises en compte dans le tableau suivant.

**Tableau 2 - Les capacités du dispositif « Urgence sociale et insertion »**

Places d'« urgence » tous publics	18 800 places
CHRS	30 300 places
Maisons-relais	1 899 places
Résidences sociales	3 300 places
CADA	15 440 places
Centres provisoires d'hébergement (réfugiés)	1 100 places
Places d'« urgence » demandeurs d'asile	19 000 places
Total	89 839 places

Source : 10<sup>ème</sup> rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées

Malgré son intérêt évident, cette évaluation est encore trop imprécise. Une première imprécision concerne le dispositif généraliste d'urgence, qui compte environ 30 000 places selon la DGUHC (tableau 1), mais seulement 18 800 disponibles toute l'année (hors dispositif hivernal) dans les centres d'hébergement d'urgence (tableau 2). Par ailleurs, les maisons-relais ne devraient pas être comptabilisées, puisqu'il s'agit d'une forme de logement durable et non d'un hébergement. L'hébergement financé par les conseils généraux, qu'il s'agisse des établissements mère-enfant<sup>1</sup> ou des chambres d'hôtel, n'est pas comptabilisé. De même, une partie des logements et des chambres financés en ALT échappe au recensement, alors que leur apport est pourtant significatif<sup>2</sup>.

Enfin, comme le signale le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées dans son rapport 2004, seulement 3 300 places en résidence sociale sont prises en compte parmi les 39 274 places identifiées par la DGUHC (dont 28 750 dans des résidences issues de la transformation de foyers de travailleurs migrants ou de foyers de jeunes travailleurs et 10 524 créées « ex nihilo »). De telles imprécisions dans les définitions, de telles incertitudes dans les comptabilisations, rendent indispensable une évaluation précise de l'offre disponible et du rôle social que joue chaque formule d'habitat temporaire. Il s'agit là d'une priorité d'autant plus importante que l'impression qui prévaut est celle d'une dégradation de l'appareil d'observation statistique au cours des dernières années. Au total, malgré les nombreuses imprécisions constatées, **ce sont sans doute 150 000 places qui sont disponibles dans les dispositifs collectifs d'hébergement.**

1 138 établissements au 1<sup>er</sup> janvier 1998.

2 Les derniers chiffres fournis par la CNAF concernent l'année 2000. Ils font état de 6 986 logements et de 7 675 chambres financés qui ne sont que partiellement comptabilisés dans le décompte de 90 000 places d'hébergement.

### Entre 150 000 et 300 000 personnes hébergées chez des tiers dans des conditions très difficiles

Il s'agit là d'un phénomène qui semble prendre de l'importance dans la période actuelle et qui sert en quelque sorte d'amortisseur à une crise qui se caractérise d'abord par l'insuffisance de l'offre de logement accessible. Mais comme nous l'avons évoqué dans le précédent rapport sur l'état du mal-logement, cela se fait le plus souvent dans de mauvaises conditions tant pour les hébergés que pour ceux qui les accueillent<sup>3</sup>.

L'évaluation du nombre de personnes concernées est difficile, car il est délicat de connaître un phénomène mouvant qui fait appel aux solidarités de proximité. Toutefois, sur la base des travaux de l'Insee et de nos estimations, sur le million d'hébergés aujourd'hui en France, **on peut évaluer entre 150 000 et 300 000 le nombre de personnes dont les conditions de vie sont inacceptables.**

### Les formes d'habitat atypiques et les situations précaires

Les formes d'habitat atypiques regroupent les chambres d'hôtels occupées de façon permanente, les meublés et garnis, les chambres indépendantes, les habitations de fortune et les constructions provisoires. Leur nombre a connu une diminution rapide au cours des années 90, puisqu'il est passé de 379 000 à 271 000 (-39%) entre le recensement de 1990 et celui de 1999. L'essentiel de cette offre est constituée de pièces indépendantes, louées ou sous-louées ou prêtées (213 000 pièces en 1999). Les diminutions les plus fortes ont affecté les chambres meublées (hôtels ou garnis), dont le nombre a diminué de 47%, ainsi que les constructions provisoires et les habitations de fortune (-57%). La disparition de ces formes d'habitat, qui offrent des conditions de vie souvent indignes, contribue à réduire les capacités d'accueil des ménages les plus fragiles.

D'après l'Enquête Logement 2001, 355 000 ménages seraient locataires ou sous-locataires de meublés et 20 000 seraient en chambres d'hôtel, soit un total de 375 000. 20% environ de ces logements sont situés dans l'agglomération parisienne, la moitié dans les agglomérations de 200 000 à 1 000 000 d'habitants, 25% dans les agglomérations de moins de 100 000 habitants et le reste dans les communes rurales. Le recensement de 1999 indiquait, quant à lui, le chiffre de 455 000 locataires ou sous-locataires d'un meublé ou d'une chambre d'hôtel.

3 Se reporter au chapitre 1 du Rapport 2005 sur l'état du mal-logement en France.

A côté des formes d'habitat atypiques, on recense les habitants qui vivent dans des logements mais avec des droits d'occupation limités, soit parce qu'ils ne détiennent pas de titre d'occupation leur donnant un droit de jouissance du logement (squats par exemple), soit parce qu'ils sont en situation contentieuse, voire en procédure d'expulsion, ou encore sous la menace de l'exécution d'un jugement mais maintenus dans les lieux, soit encore parce qu'ils détiennent un titre de location qui déroge à celui de locataire garanti par la loi du 6 juillet 1989 (locataires de logements meublés, sous-locataires). S'il est quasiment impossible de connaître le nombre de squats (seules existent quelques études locales, sources d'informations limitées<sup>4</sup>), on peut évaluer **le nombre de locataires en situation d'expulsion** désignés comme étant des « expulsés conservés » ou des « expulsables maintenus dans les lieux ». **Environ 100 000 ménages se trouvent ainsi fragilisés chaque année** parce qu'ils sont menacés d'expulsion et maintenus dans le logement mais sans la protection qu'octroie le statut de locataire, ou parce qu'ils doivent rechercher un autre logement ou recourir à des solutions d'hébergement (en structure ou chez des proches).

### Les difficultés d'accès

*Seulement un tiers des 1 300 000 demandeurs de logement social ont pu être logés par les organismes HLM en 2004. Cet écart entre la demande et le volume des offres témoigne à lui seul de l'ampleur de la crise du logement. De nombreux ménages n'ont désormais que cette solution pour être logés dans des conditions satisfaisantes. Témoigne aussi de la crise la place prise par les aides à l'accès. En 2004, 150 000 ménages ont perçu une aide des FSL et près de 500 000 ont bénéficié de l'appui du Loca-Pass pour accéder à un logement. C'est dire l'importance de ces dispositifs.*

L'ampleur du nombre de personnes « aux portes du logement » se traduit par une forte sollicitation des dispositifs mis en place depuis une quinzaine d'années pour faciliter l'accès au logement des personnes en difficulté. Les fonds de solidarité logement (FSL) comme le Loca-Pass créé plus récemment sont fortement sollicités.

**Seulement 430 000 des 1 300 000 demandeurs de logement social ont pu accéder au parc HLM en 2004**

La mise en place récente du numéro unique départemental d'enregistrement de la demande de logement social ne permet pas encore d'ap-

<sup>4</sup> Un rapport sur les squats en Ile-de-France a évalué à 2 000 le nombre d'appartements qui seraient occupés de façon illégale à Paris et en Seine-Saint-Denis.

préhender l'évolution de la demande sur plusieurs années. Les seules informations disponibles, mais limitées, pour procéder à des comparaisons sont celles des Enquêtes Logement de l'Insee, qui soulignent **une progression significative de la demande de logement social entre 1996 et 2002 (+22%)**.

<i>en milliers</i>	1984	1988	1992	1996	2002
<b>France métropolitaine</b>					
Nombre de demandeurs	679	704	915	855	1 043
<i>en % de l'ensemble des ménages</i>	3,3%	3,3%	4,1%	3,7%	4,3%
<b>Ile-de-France</b>					
Nombre de demandeurs	262	253	295	264	315
<i>en % de l'ensemble des ménages</i>	6,4%	5,9%	6,8%	5,8%	6,7%
<i>en % des demandeurs en France</i>	38,6%	35,9%	32,2%	30,9%	30,2%

Source : Insee, Enquêtes Logement

Le traitement des données du numéro unique d'enregistrement départemental de la demande font état de **1 783 000 demandes de logement social en 2004** (enregistrées entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre). Toutefois, un certain nombre de demandes étant comptabilisées deux fois (27%), **la demande réelle est de 1 300 000 ménages** pour une offre disponible de l'ordre de 433 000 logements en 2004 (voir tableau 24 ci-après). C'est dire que seule une demande sur trois a pu être satisfaite.

### 150 000 ménages aidés par les FSL pour accéder à un logement

Depuis plusieurs années maintenant, ce sont plus de 150 000 ménages qui reçoivent chaque année une aide des FSL pour accéder à un logement.

Nombre de ménages	1998	1999 (1)	2000 (1)	2001 (2)	2002 (3)	2004 (4)
aidés pour le maintien (a)	61 159	64 717	75 994	72 845	75 000	59 800
<b>aidés à l'accès (b)</b>	<b>151 391</b>	<b>163 835</b>	<b>162 683</b>	<b>154 969</b>	<b>164 000</b>	<b>150 800</b>
accédants en difficulté (c)			117	134	300	100
Total aides financières	212 550	228 552	238 794	227 948	239 300	210 600
accompagnement social lié au logement (d)	52 174	66 724	65 134	83 974	69 000	82 300
<i>dont ménages percevant aide financière (e)</i>	<i>31 820</i>	<i>38 736</i>	<i>30 601</i>	<i>16 723</i>	<i>30 000</i>	<i>18 970</i>
<b>Total des ménages aidés par les FSL (a)+(b)+(c)+(d)-(e)</b>	<b>232 904</b>	<b>256 540</b>	<b>273 327</b>	<b>296 117</b>	<b>278 300</b>	<b>273 930</b>

(1) données concernant 98 départements

(2) estimation nationale à partir de 86 départements

(3) estimation globale

(4) estimation nationale à partir de 82 départements

Source : DGUHC

Le nombre d'aides à l'accès a connu en 2004 une diminution sensible (-8%) difficile à interpréter. Elle tient évidemment à la baisse de la mobilité résidentielle (notamment dans le parc HLM) qui réduit le nombre d'entrées de nouveaux locataires. Mais elle résulte vraisemblablement aussi de la réduction des ressources dont disposent les FSL liée à la baisse des apports de l'Etat en 2002 et 2003, qui n'a pas été compensée par les autres dotations. Cette diminution de la dotation de l'Etat avait alors été justifiée par la trésorerie excédentaire des FSL en fin d'année. Le redressement des ressources opéré en 2004 tient davantage à l'amélioration de la dotation des conseils généraux (+24 millions d'euros) qu'à celle de la dotation de l'Etat (+16 millions d'euros), ce qui contribue à creuser le déséquilibre entre les contributions.

**Tableau 5 - Evolution des ressources des FSL**

(en millions d'euros)	2000	2001	2002	2003 (3)	2004 (4)
Ressources disponibles	394	406	370	308	347
<i>dont dotation Etat</i>	75	74	69	56	72
<i>dont dotation conseils généraux</i>	81	78	77	62	86

(3) estimation

Source : DGUHC

(4) résultats non définitifs sur 99 départements

La baisse des ressources des FSL s'accompagne en 2004 d'une baisse des dépenses plus marquée pour le maintien que pour l'accès. Cette évolution ne traduit pas une amélioration de la situation des ménages qui sollicitent les FSL car les subventions qui sont accordées quand les ménages n'ont pas de capacité de remboursement représentent toujours près des deux tiers des dépenses (la part des subventions dans les aides est estimée à 64,8% pour 2004). Les aides à l'accès concernent plus particulièrement des personnes seules (41% des aides à l'accès), des familles monoparentales (35% des aides) et plus particulièrement des femmes (60%), des inactifs (43%) et des chômeurs (29%).

### Près de 500 000 aides distribuées annuellement par le Loca-Pass à 345 000 ménages<sup>5</sup>

La stagnation des aides à l'accès peut-être attribuée à la montée en régime du Loca-Pass depuis 2001. Les personnes seules jeunes, qui sont la cible du Loca-Pass, représentent 45% des personnes aidées à l'accès par les FSL.

<sup>5</sup> Le nombre de ménages aidés est inférieur au nombre d'aides distribuées par le Loca-Pass car une partie significative des ménages (38% d'entre eux) sollicite une aide pour le dépôt de garantie et une autre pour la garantie de loyer.

**Tableau 6 - Evolution des dépenses engagées par les FSL**

(en millions d'euros)	2000	2001	2002 (1)	2003 (2)	2004 (3)
aides au maintien	68,7	64,6	72,2	76	66,0
<b>aides à l'accès</b>	<b>80,4</b>	<b>76,8</b>	<b>82,7</b>	<b>84</b>	<b>82,5</b>
aides aux copropriétaires	0,07	0,4	0,4	1	0,4
mise en jeu des cautionnements	7,5	6,4	7,0	8	5,5
autres subventions		9,9	4,4	5	5,3
prêts divers		5,3	3,1	4	0,8
accompagnement social lié au logement	52,9	56,6	63,8	66	63,6
fonds associatifs		1,8	2,2	3	3,3
autres dépenses	5,1	0	0	0	0
fonctionnement	23	23,2	24,5	26	23,4
Divers	0,8	0	0	0	2,0
<b>Dépenses totales</b>	<b>238,7</b>	<b>245,0</b>	<b>263,4</b>	<b>273,0</b>	<b>252,9</b>
dont aides et prestations (4)	214,9	221,8	238,9	247,0	227,6

(1) résultats non définitifs

(2) estimations

(3) résultats non définitifs sur 99 départements

(4) aides et prestations : total des dépenses des FSL non compris les frais de fonctionnement et les dépenses diverses

Source : DGUHC

Le Loca-Pass est composé de deux aides : l'avance Loca-Pass, qui permet de financer les dépôts de garantie, et la garantie Loca-Pass, qui permet de garantir les loyers et les charges. Ces deux aides peuvent être cumulées (c'est le cas pour 38% des ménages aidés). Après un démarrage lent, le nombre d'aides a été multiplié par 5 en 2001, puis a connu une progression de 34% en 2002 et de 7,5% en 2003. Les versements ont progressé rapidement jusqu'en 2003, ce qui s'explique par une augmentation de la part des bénéficiaires dans le parc privé (2 mois de caution contre un seul dans le parc public). En 2004, le mouvement s'inverse et le nombre de Loca-Pass est en baisse très sensible (-9%), essentiellement en raison de la réforme concernant les dépôts de garantie entrée en vigueur en juillet 2003.

Le Loca-Pass (caution et garantie) s'avère être une aide extrêmement précieuse pour faciliter l'accès des jeunes à un logement, puisque les jeunes de moins de 30 ans représentent environ 60% des bénéficiaires (58% en 2003, 57% en 2004).

**Tableau 7 - Aides Loca-Pass**

	2001	2002	2003	2004
Montant (en M euros)	142	251	319	307
Nombre	363 056	485 148	521 666	476 815

Source : ANPEEC

## Le manque de confort et l'insalubrité

*La dernière Enquête Logement fait apparaître que 1,2 million de personnes étaient mal logées en 2001 au regard des conditions de confort, et que 1 million vivaient en état de surpeuplement accentué. Au total, suivant le critère retenu pour le surpeuplement, le nombre de personnes qui vivent dans l'inconfort et le surpeuplement varie de 2,1 millions (inconfort + surpeuplement accentué) à 5,5 millions (inconfort + surpeuplement au sens large). L'amélioration du confort sanitaire ne doit pas masquer la permanence d'un « habitat indigne » qui expose ses habitants à des risques sanitaires graves. Selon les estimations ministérielles, 400 000 à 600 000 logements dans lesquels vivent un peu plus d'un million de personnes seraient concernés. Compte tenu de cette réalité, on ne peut que s'étonner de la baisse sensible des opérations d'amélioration de l'habitat concernant les logements locatifs, qu'ils soient publics ou privés.*

### L'amélioration inégale du confort et du surpeuplement

En 2002, 1,2 million de personnes vivaient dans près de 700 000 logements inconfortables, chiffres en nette diminution depuis dix ans. Par contre, la situation ne s'améliore pas vraiment quand on examine le surpeuplement. Plus d'un million de personnes vivent en état de « surpeuplement accentué » en 2002 (comme en 1996) et 4,5 millions en état de « surpeuplement au sens large ». Ces notions de « surpeuplement accentué » ou de « surpeuplement au sens large » ont un sens précis qui est explicité en note du tableau 9. Suivant le critère retenu pour le surpeuplement, le nombre de personnes qui vivent dans l'inconfort et le surpeuplement varie de 2,1 millions (inconfort + surpeuplement accentué) à 5,5 millions (inconfort + surpeuplement au sens large).

**Tableau 8 - Evolution du confort sanitaire des logements**

(en milliers de logements)

Effectifs en milliers de logements	1984	1988	1992	1996	2002
Logements sans confort de base (1)	3 050	2 039	1 369	934	611
Logements avec eau, WC et installations sanitaires, sans chauffage central	3 089	3 267	3 092	3 576	1 697
Logements avec « tout confort » (2)	14 226	15 950	17 670	18 776	22 201
Ensemble des résidences principales	20 364	21 256	22 131	23 286	24 509

Source : Insee - Enquêtes Logement

(1) sont qualifiés de logements « sans confort de base », les logements n'ayant pas à la fois eau, WC et installations sanitaires.

(2) sont qualifiés de logements « tout confort », les logements avec les trois éléments de confort de base et le chauffage central.



**Tableau 8 bis - Evolution du confort sanitaire des logements (en %)**

en pourcentage du nombre de résidences principales	1973	1978	1984	1988	1992	1996	2002
Logements sans confort de base (1)	39,0	26,9	15,0	9,6	6,2	4,1	2,6
Logements avec eau, WC et installations sanitaires, sans chauffage central	16,9	16,7	15,2	15,4	14,0	15,4	6,9
Logements avec « tout confort » (2)	44,1	56,4	69,9	75,0	79,8	80,6	90,6
Ensemble des résidences principales	100	100	100	100	100	100	100

(1) sont qualifiés de logements « sans confort de base », les logements n'ayant pas à la fois eau, WC et installations sanitaires.

(2) sont qualifiés de logements « tout confort », les logements avec les trois éléments de confort de base et le chauffage central.

Source : Insee - Enquêtes Logement

**Tableau 9 - Inconfort et surpeuplement des logements**

en milliers	En nombre de logements			En nombre de personnes		
	1992	1996	2002	1992	1996	2002
Total résidences principales	22 131	23 286	24 525	56 103	57 785	58 592
Logements inconfortables (1)	1 452	1 072	689	2 547	1 852	1 150
Logements en surpeuplement accentué (2)	290	210	218	1 411	1 027	1 037
Logements inconfortables ou en surpeuplement accentué	1 691	1 253	884	3 750	2 762	2 097
Logements surpeuplés au sens large (3)	1 386	1 295	1 226	5 120	4 779	4 544
Logements inconfortables ou surpeuplés au sens large	2 593	2 197	1 815	7 106	6 256	5 476

Source : DGUHC à partir du traitement ENL Insee

- (1) Un logement est considéré comme confortable s'il dispose d'une salle d'eau et d'un WC intérieur et d'un système de chauffage.
- (2) Le surpeuplement accentué fait référence à la norme Insee basée sur la comparaison du nombre effectif de pièces composant le logement et d'un nombre normatif de pièces dites « nécessaires » au ménage, calculé en fonction de sa taille, de l'âge et de la situation familiale de ses membres (schématiquement, on compte une pièce de séjour pour le ménage, une pièce pour chaque personne de référence d'une famille, une pièce pour les personnes hors famille non célibataires et les célibataires de 19 ans et plus, et, pour les célibataires de moins de 19 ans, une pièce pour deux enfants s'ils sont de même sexe ou s'ils ont moins de 7 ans, sinon une pièce par enfant). Le logement est considéré en « surpeuplement accentué » si le nombre de pièces nécessaires au ménage ainsi déterminé est supérieur de plus d'une unité à celui constaté.
- (3) Le surpeuplement au sens large retient la norme fondée sur le nombre de pièces pour les deux pièces et plus et fait intervenir la surface pour les logements d'une pièce : est considéré comme surpeuplé au sens large un logement dont la surface habitable est inférieure à 18m<sup>2</sup> par personne de référence, + 12m<sup>2</sup> par autre personne de 14 ans ou + 9m<sup>2</sup> par enfant de moins de 14 ans.

Si les conditions de confort sanitaire s'améliorent de façon constante, cette amélioration ne profite pas également à tous les ménages. Les plus pauvres sont très largement pénalisés. Ils le sont encore plus si l'on considère le surpeuplement des logements (aucune amélioration pour eux en une quinzaine d'années sur ce point).

### Le ralentissement de l'amélioration de l'habitat

Bien que le niveau d'inconfort et d'insalubrité soit encore important, le nombre de logements améliorés ou réhabilités avec l'aide de l'Etat est en diminution constante : il est passé de plus de 350 000 en 2000 à un peu plus de 200 000 en 2004 (-41%). La réduction de l'effort d'amélioration est encore plus sensible pour les seuls logements locatifs (-43%) et notamment pour les logements locatifs sociaux du parc HLM, puisque le nombre de logements améliorés à l'aide de la PALULOS a diminué de 48% au cours de la même période 2000-2004.

**Tableau 10 - Nombre de logements réhabilités aidés par l'Etat**

	PALULOS	Parc privé	dont PAH	dont ANAH	Total
1997	176 200	174 200	66 600	107 600	350 400
1998	168 200	180 600	69 400	111 200	348 800
1999	160 000	195 800	77 400	118 400	355 800
2000	122 000	229 000	92 400	136 600	351 000
2001	87 800	199 900	72 000	127 900	287 700
2002	77 400	184 400	68 400	116 000	261 800
2003	80 400	157 666	70 778	86 888	238 066
2004	63 705	142 747	58 630	84 117	206 452

Source : DGUHC

L'année 2004 a été marquée par une réduction de l'effort de réhabilitation du parc locatif social et par un recentrage des opérations sur les zones urbaines sensibles, qui représentent près de la moitié du nombre d'opérations et 58% de la consommation des crédits. Cette évolution appelle deux commentaires :

- **le rythme des améliorations réalisées en ZUS est très inférieur aux objectifs fixés par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale**, qui prolonge jusqu'en 2011 le programme de renouvellement urbain concernant initialement la période 2004-2008 et le porte à 400 000 réhabilitations de logements locatifs sociaux ; **en 2004, pour la première année de réalisation du programme, le nombre de logements réhabilités se situe à 28 731 au lieu des 50 000 prévus (taux de réalisation : 57%) ;**
- la part des améliorations réalisées hors ZUS risque de se réduire (à moins d'une amélioration conséquente des dotations financières, car les opérations réalisées en ZUS sont plus coûteuses que les autres) et de contribuer à la dégradation des conditions d'habitat des locataires qui résident hors ZUS.

Tableau 11 - Répartition des PALULOS en 2004

	Nombre	Crédits utilisés (milliers d'euros)	Coût unitaire (milliers d'euros)
PALULOS hors ZUS			
Réhabilitations lourdes	29 712	45 623	1,54
Petits travaux	5 262	2 148	0,41
PALULOS dans les ZUS	28 731	65 000	2,26
Total	63 705	112 771	1,77

Source DGUHC

### Un million de personnes concernées par l'éradication de l'habitat indigne

Malgré les politiques d'amélioration de l'habitat mises en œuvre depuis plusieurs décennies, l'actualité fait régulièrement apparaître des situations d'insalubrité, de saturnisme infantile, d'hôtels meublés en état de dégradation, d'agissements de marchands de sommeil, de reconstitution aux franges de la ville de bidonvilles que l'on croyait disparus, toutes manifestations du « mal-logement » accueillant les plus pauvres, dans des conditions de logement inacceptables tant sur le plan juridique que sur le plan social. Le programme d'éradication de l'habitat indigne lancé en septembre 2001 pour faire face à ce problème concerne les logements insalubres menaçant ruine, exposés au risque du plomb, hôtels meublés dangereux, habitats et installations précaires. Selon les estimations ministérielles, **les risques sanitaires liés à cet habitat concernent 400 000 à 600 000 logements, dans lesquels vivent un peu plus d'un million de personnes.**

Bien que l'habitat indigne soit réparti sur l'ensemble du territoire, la politique d'éradication de l'habitat indigne n'a concerné au départ que onze départements pilotes<sup>6</sup>. Elle se traduit par la mise en place d'un plan départemental de lutte contre l'habitat indigne qui sert de référence à la formalisation de protocoles d'accords quinquennaux signés entre l'Etat et les collectivités territoriales concernées. 27 étaient signés à l'automne 2004 (dont 25 dans les onze départements pilotes) concernant 48 400 logements indignes ou potentiellement indignes. La mise en place de plans départementaux s'est ensuite généralisée, notamment sous l'effet de la prise en compte de la lutte contre l'habitat indigne parmi les priorités du Plan de cohésion sociale.

Ainsi, de grandes villes telles que Paris, Lyon, Marseille, ainsi que d'autres villes importantes comme Aix-en-Provence, Annecy, Brest,

6 Bouches-du-Rhône, Gard, Hérault, Var, Rhône, Nord, Pas-de-Calais, Hauts-de-Seine, Val-de-Marne et Paris.

Calais, Dunkerque, Givors, Perpignan, Saint-Etienne, Thiers, Toulon, Roubaix... et nombre de villes de la région parisienne, se sont engagées dans la lutte contre l'habitat indigne. En intégrant les projets en cours, 76 000 logements seraient concernés par des interventions, soit de 10 à 15% du parc recensé.

Le décret n° 2005-317 du 4 avril 2005 relatif aux programmes locaux de l'habitat (PLH) précise que le traitement de l'habitat indigne doit être intégré dans la nouvelle génération de PLH. Par ailleurs, il doit être intégré dans les conventions de délégation de compétence en matière d'habitat. Par ailleurs, l'ordonnance n° 2005-1566 du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux constitue une avancée importante et un outil dont on espère que l'Etat et les collectivités locales se saisiront pour en faire une priorité de leur action.

### **Saturnisme : la lenteur de l'action face à des risques connus**

La perception du saturnisme dépend de l'organisation de l'action en ce domaine. Or celle-ci a été lente à se mettre en place. Les dernières données disponibles concernent l'année 2003. Deux types de mesures sont prévues :

- des mesures d'urgence prises lorsqu'un cas de saturnisme infantile est signalé au préfet ou qu'un immeuble d'habitation présentant un risque d'accessibilité au plomb pour ses occupants est porté à sa connaissance ; le préfet fait alors réaliser un diagnostic pour évaluer les risques précis, et si ce diagnostic est positif, il impose au propriétaire la réalisation de travaux palliatifs visant à éliminer ce risque, ou en cas de carence, il s'y substitue (il s'agit de supprimer l'accessibilité au plomb et non de supprimer définitivement les peintures au plomb) ;
- des mesures préventives reposant sur une délimitation par les préfets de périmètres de zones à risque d'accessibilité au plomb dans chaque département, et l'obligation dès lors d'annexer à tout acte ou promesse de vente d'un immeuble d'habitation construit avant 1948 et situé dans cette zone un état des risques d'accessibilité au plomb (ERAP).

Le tableau suivant fournit pour 2002 les chiffres concernant les signalements et le traitement du saturnisme. On notera que les interventions sont essentiellement réservées aux cas les plus urgents et que les ERAP sont rarement suivis d'un diagnostic.

Tableau 12 - Signalement et traitement du saturnisme

	2002	2003
Mesures préventives		
- Nb de départements avec zone à risque	53	68
- Nb d'états des risques d'accessibilité au plomb (ERAP)	58 744	74 115
Signalement		
- Nb de cas de saturnisme chez enfants mineurs (1)	492	459
- Logements présentant des risques	1 366	1 134
Nombre de diagnostics (2)	3 172	3 639
Travaux		
- dans des logements	2 051	1 734
<i>dont par propriétaires</i>	1 920	1 534
<i>dont travaux d'office</i>	131	200
- sur parties communes	156	361
Nombre de contrôles de conformité après travaux	803	1 040

(1) 70% des cas déclarés concernent l'Île-de-France en 2002 et 65% en 2003

(2) environ un diagnostic sur deux est positif en 2002 et 3 sur 4 en 2003

## Les difficultés de maintien

***Accéder à un logement ne met pas à l'abri des problèmes. On le mesure clairement avec les difficultés qu'éprouvent de nombreux ménages logés pour faire face à leurs dépenses de logement. Les fonds de solidarité logement aident selon les années de 60 000 à 75 000 ménages à se maintenir dans leur logement et, en 2004, le Loca-Pass a mis en jeu sa garantie pour près de 35 000 ménages. Le contentieux locatif lié aux impayés et les procédures d'expulsion connaissent une hausse spectaculaire et inquiétante depuis 2000 (après trois années de ralentissement entre 1997 et 1999). Plus de 100 000 ménages voient leur bail résilié chaque année et les interventions effectives de la force publique connaissent une hausse exponentielle, qui n'a été que faiblement enrayerée par la mise en œuvre du « protocole Borloo » en 2004.***

### L'évolution des impayés de loyer

L'Enquête Logement de l'Insee constitue actuellement la seule source de données permettant de connaître le nombre de locataires en impayés de loyers d'au moins deux mois. Leur nombre étant en diminution sensible entre 1996 et 2002 dans le parc public (-14%) et à un degré moindre dans le secteur privé (-5%). L'évolution depuis 2002, si elle n'est pas encore recensée précisément, montre vraisemblablement une inversion de cette tendance, comme le laisse penser l'augmentation du contentieux locatif depuis quelques années (voir tableau 16).

**Tableau 13 - Nombre de ménages en impayés de loyer**

	ENL 1996	ENL 2002	Variation 1996-2002
Secteur locatif social	218 000	187 000	-14%
% par rapport au parc locatif social	5,3%	4,4%	
<i>dont bénéficiaires AL</i>	<i>154 000</i>	<i>137 000</i>	<i>-11%</i>
<i>% par rapport aux ménages en impayés</i>	<i>71%</i>	<i>73%</i>	
Secteur locatif privé	107 000	102 000	-5%
% par rapport au parc locatif privé	2,1%	1,8%	
<i>dont bénéficiaires AL</i>	<i>55 000</i>	<i>57 000</i>	<i>+4%</i>
<i>% par rapport aux ménages en impayés</i>	<i>51%</i>	<i>56%</i>	

Source : Enquêtes Logement Insee

### La baisse du nombre d'aides au maintien distribuées par les FSL

Après avoir connu une progression jusqu'en 2000, puis une stagnation jusqu'en 2002, le nombre d'aides au maintien a connu un fort recul en 2004 (-15 200). Même si cette évaluation doit être prise avec précaution car la qualité de l'information est moindre depuis 2001, l'évolution est sensible mais difficile à interpréter. Elle résulte sans doute pour partie de la baisse des ressources des FSL que nous évoquions précédemment, mais aussi d'un recentrage des aides sur les situations les plus difficiles (les dépenses pour les aides au maintien ne baissent que de 8,6% entre 2002 et 2004, alors que le nombre d'aides décroît de 20%) et d'un meilleur suivi des situations d'impayés de la part des organismes HLM.

Conformément à l'évolution de la réglementation, les accédants en difficulté peuvent désormais être aidés par les FSL. Mais leur nombre demeure particulièrement faible.

**Tableau 14 - Evolution des aides au maintien distribuées par les FSL**  
(voir aussi tableau 4)

Nombre de ménages	1998	1999 (1)	2000 (1)	2001 (2)	2002 (3)	2004 (4)
<b>aidés pour le maintien (locataires)</b>	<b>61 159</b>	<b>64 717</b>	<b>75 994</b>	<b>72 845</b>	<b>75 000</b>	<b>59 800</b>
accédants en difficulté			117	134	300	100

Source : DGUHC

(1) données concernant 98 départements

(2) estimation nationale à partir de 86 départements

(3) estimation globale

(4) estimation nationale à partir de 82 départements

### Le Loca-Pass davantage sollicité par les locataires en difficulté

Les données concernant le Loca-Pass permettent de relativiser l'évolution des aides pour le maintien distribuées par les FSL. Le nombre de bénéficiaires de la garantie du Loca-Pass progresse régulièrement (un tiers d'entre eux font cette demande à la demande expresse du bailleur, qui appelle ainsi une garantie contre les impayés), et celui des mises en jeu de la garantie connaît lui aussi une forte progression (de 27 703 en 2003 à 34 515 en 2004).

Les mises en jeu des garanties, bien qu'en forte augmentation, restent toutefois modestes au regard des engagements : fin 2004, 7% des bénéficiaires d'une garantie de loyer avaient fait jouer le dispositif depuis 2001, année de lancement du Loca-Pass, pour un montant de 1,3% des engagements. Les montants décaissés au titre de la mise en jeu de la garantie de loyer s'accroissent mécaniquement avec le temps (56 M euros en 2004 contre 45 M euros en 2003 et 25 M euros en 2002).

**Tableau 15 - Mises en jeu de la garantie des loyers et charges (Loca-Pass)**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Nombre de nouveaux bénéficiaires	77	693	5 891	13 964	19 779	22 375
Nombre de mises en jeu en cours (anciennes et nouvelles)	79	716	6 166	16 802	27 703	34 514
Montants versés en M euros	90	769	7 225	25 385	44 662	56 276

Source : ANPEEC

### La hausse spectaculaire du contentieux locatif et des expulsions

Le nombre des contentieux locatifs, des décisions prononçant l'expulsion, des commandements de quitter les lieux, des demandes d'octroi du concours de la force publique, qui avait connu une diminution sensible de 1997 à 1999, est en forte progression depuis 2000. Tous les indicateurs sont au rouge, traduisant à la fois les difficultés économiques dont sont victimes de nombreux ménages et le durcissement de la gestion des situations d'impayés par les bailleurs, qui engagent plus systématiquement des procédures.

**Les contentieux locatifs entre propriétaires et locataires continuent d'augmenter sur tout le territoire national. Ils concernent essentiellement des dossiers d'impayés de loyers : l'augmentation a été de 6% entre 2003 et 2004 et de 37% sur les cinq dernières années.**

**Les jugements d'expulsion connaissent la même évolution : ils ont progressé de 9% entre 2003 et 2004 et de 45% au cours des cinq dernières années. Ces chiffres sont très inquiétants, et signifient que plus de**

**100 000 ménages voient leur bail résilié chaque année, et sont donc menacés de se retrouver à la rue.**

**Les statistiques concernant les demandes de concours de la force publique, les autorisations données par les Préfets et les interventions effectives de la force publique connaissent une hausse exponentielle. Respectivement, sur les cinq dernières années : +46%, +66% et +56%. Comme on le voit, les décisions ayant des effets extrêmes pour les locataires progressent encore plus rapidement que la montée des impayés.**

Face à cette situation, la Fondation Abbé Pierre constate que ni la loi de 1998 de lutte contre les exclusions, qui a pourtant eu des effets positifs en 1998 et 1999, ni le « protocole Borloo » (bien que ce dernier ait entraîné une légère baisse des interventions effectives de la force publique en 2004) n'ont permis d'enrayer dans la durée la spirale des expulsions. On peut également noter que moins de 4 personnes sur 10 sont présentes ou représentées au Tribunal. Ce taux n'évolue pas depuis 10 ans, et ne permet pas une bonne compréhension de la situation des locataires par les juges.

**Tableau 16 - Evolution du contentieux locatif**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Contentieux locatif avec demande de délivrance de titre exécutoire (1)	113 432	100 554	97 575	104 433	107 639	111 395	125 078	133 305
Décisions de justice prononçant l'expulsion (1)	87 717	75 125	71 323	79 614	81 080	84 138	94 743	103 285
Nombre de commandements de quitter les lieux (2)	47 821	47 623	43 017	50 858 45 828*	52 345 47 473*	52 351 47 605*	63 500**	68 500**
Nombre de demandes de concours de la force publique (2)	32 294	33 285	29 823	33 872	36 400	38 151	39 924	43 608
Nombre de décisions accordant le concours de la force publique (2)	14 473	13 256	13 915	16 275	16 844	20 087	23 089	20 249
Nombre d'interventions effectives de la force publique (2)	4 753	4 359	4 866	5 936	6 337	7 534	9 717	7 610

(1) Source : Ministère de la Justice (2) Source : Ministère de l'Intérieur

\* hors Paris  
\*\* estimations

Pour approfondir cette approche, et notamment mieux appréhender les effets de la mise en œuvre du « protocole Borloo », voir dans la seconde partie du chapitre 5 le point intitulé : « Des locataires logés, mais insuffisamment protégés ».



## La difficile mobilité et l'assignation à résidence

*Aux difficultés d'accès au logement et de maintien s'ajoutent désormais pour de nombreux ménages des perspectives limitées de mobilité. Comme si à la panne de l'ascenseur social se superposait la panne de l'ascenseur résidentiel. Pour bon nombre de locataires du parc HLM les possibilités de mobilité se réduisent au seul parc social. Plusieurs indicateurs, qu'il s'agisse des demandes de mutation ou du différentiel de loyer entre le secteur HLM et le parc privé, traduisent cette mobilité difficile qui contribue à accentuer la spécialisation sociale des zones urbaines sensibles.*

Cette dimension du mal-logement est sans doute la plus difficile à appréhender, notamment parce nous ne disposons pas, ou de trop peu, d'informations sur les trajectoires résidentielles. **La mobilité difficile, voire impossible pour les ménages les plus modestes, correspond pourtant à une nouvelle ligne de fracture entre ceux qui peuvent choisir leur logement et leur lieu d'habitat et ceux qui ne le peuvent pas.** Ce clivage est déterminant aujourd'hui dans un contexte d'urbanisme affinitaire, où ceux qui en ont les moyens paient parfois très cher leur entrée sur un marché convoité qui leur permet de se mettre à distance de ceux qu'ils ne veulent pas côtoyer. Si l'importance que revêt cette dimension du mal-logement est aujourd'hui considérable, il est par contre difficile de disposer de données synthétiques permettant d'en rendre compte.

### Une sortie du parc HLM difficile pour les ménages les plus modestes

La demande de mutation tend à prendre une part grandissante dans la demande HLM. En 2004, elle représentait 28% de la demande de logement social au niveau national, et dans de nombreuses agglomérations où nous avons conduit des investigations, elle représente entre 30% et 40% de la demande totale de logement social. Elle traduit l'absence d'autres perspectives pour de nombreux locataires déjà logés dans le parc social. Cela apparaît nettement quand on compare le niveau de revenu des locataires qui quittent le parc HLM à celui des locataires qui sont mobiles à l'intérieur du parc social, ces derniers disposant d'un niveau de revenu bien inférieur.

Le saut pour sortir du parc HLM est d'autant plus difficile à effectuer que **l'écart se creuse entre le loyer moyen du secteur HLM et le loyer moyen du secteur locatif privé.** Selon l'enquête trimestrielle des loyers et charges de l'Insee, ce dernier était presque deux fois supérieur au loyer HLM pour la France entière au 1<sup>er</sup> janvier 2005. Si l'écart est rela-

tivement stable par rapport à celui enregistré un an plus tôt, ce résultat moyen masque des disparités considérables selon la taille des agglomérations. L'écart varie ainsi de 1,5 pour les agglomérations de moins de 20 000 habitants à 2,3 pour l'agglomération parisienne.

**Tableau 17 - Les écarts de loyers entre le secteur HLM et le secteur locatif privé**  
(en euros/m<sup>2</sup>)

Zone géographique	Secteur HLM	Secteur privé	Ecart de loyer
Agglomérations de moins de 20 000 h.	3,8	5,5	45%
Agglo. de 20 000 à 99 999 h.	3,8	6,0	58%
Agglo. de plus de 100 000 h.	4,0	7,1	78%
Agglomération parisienne	5,1	11,9	233%
France entière	4,2	7,6	81%

Source : INSEE - enquête trimestrielle loyers et charges au 01/01/2005

Cette situation est d'autant plus grave que les écarts se sont accentués entre 1996 et 2002, comme le montre le tableau suivant. Portant sur les grandes agglomérations, **il fait également ressortir la situation de Paris, où le locataire d'un logement social devrait multiplier sa dépense par 2,6 pour se loger dans le secteur privé. Si son loyer dans le parc HLM est de 800 euros, il serait de 2 088 euros dans le parc privé. Autant dire que le passage d'un secteur à l'autre est impossible.**

**Tableau 18 - Rapport entre le loyer du secteur privé et le loyer Hlm (PLA/PLUS)**

	1996	2002
Paris	2,18	2,61
Proche banlieue	1,86	2,17
Grandes agglomérations	1,19	1,46

Source : d'après les données de la DGUHC

Paris est assimilé à la zone 1bis, la proche banlieue à la zone 1, les grandes agglomérations au reste de l'Île-de-France et aux agglomérations de plus de 100 000 habitants.

### La spécialisation sociale accrue des ZUS

Compte tenu du blocage de la mobilité résidentielle, il n'est pas étonnant de constater une spécialisation sociale accrue des ZUS. Cette évolution traduit pour partie le blocage de l'ascenseur résidentiel qui accompagne le blocage de l'ascenseur social. Les deux premiers rapports de l'Observatoire des zones urbaines sensibles confirment, en les précisant par des données chiffrées, des constats qui, pour être connus, sont néanmoins inquiétants<sup>7</sup>. Les données concernant 751 ZUS souli-

<sup>7</sup> Observatoire national des zones urbaines sensibles, *Rapport 2004* et *Rapport 2005*, Editions de la Délégation interministérielle à la ville.

gnent leur spécialisation dans l'accueil des immigrés (18% contre 7,5% pour l'ensemble de la population) et des ménages pauvres qui sont surreprésentés (27% c'est-à-dire trois fois plus que dans le reste de l'espace urbain). Le rapport 2004 note que ce sont les « obstacles rencontrés pour se loger dans le secteur privé (qui) conduisent les ménages pauvres à s'orienter vers le logement social, et à l'intérieur de ce parc, la nature de l'offre, la moindre mobilité des ménages bénéficiant de logements sociaux bien situés hors ZUS et les mécanismes d'attribution des logements orientent les ménages pauvres dans les ZUS ». Si l'on ajoute à ces traits de la population des ZUS un taux de chômage qui est le double du taux de chômage national (20% contre 10%), des difficultés scolaires qui se traduisent par un taux de retard important et une moindre proportion de diplômés, on identifie les traits dominants d'une population qui n'a souvent pas d'autre solution et qui, une fois qu'elle accède à un logement en ZUS, possède de faibles perspectives de mobilité.

Sur ce point, le rapport 2005 de l'Observatoire des ZUS apporte un éclairage important, puisqu'il montre le caractère sélectif de la mobilité résidentielle. Il souligne ainsi que « les populations les plus fragiles ont tendance à rester dans ces quartiers alors que les trajectoires sociales ascendantes s'accompagnent souvent d'un départ des ZUS ». La concentration de la pauvreté pose alors, comme le reconnaît le rapport, « la question de **l'inégal accès territorial des ménages au logement selon leurs revenus** » mais aussi celle du rôle d'accueil et d'intégration que jouent ces quartiers pour les populations modestes et pauvres.

Pour approfondir ce point, voir la première partie du chapitre 3 intitulée : « Les banlieues en crise... une autre facette de la crise du logement ».

## Les indicateurs de la crise du logement

Les situations de mal-logement doivent être mises en relation avec le contexte général, qui est celui d'une crise du logement qualifiée de « sans précédent » par la Fondation Abbé Pierre. Cette crise, bien différente de celle des années 50, se traduit par une nouvelle pénurie de logements (évaluée à environ 900 000<sup>8</sup>) et par un décalage marqué entre les caractéristiques de l'offre immobilière et celles de la demande. Le niveau insuffisant de la construction ne permet pas de répondre aux besoins, et l'offre de logement, qu'elle émane de la construction nouvelle ou du parc existant, ne correspond pas à la situation et aux capacités des demandeurs. Les mécanismes de solvabilisation ne suffisent pas à réduire ce décalage.

Cette partie présente les principales données relatives :

- à l'évaluation des besoins et à l'évolution de la construction,
- à la faiblesse de l'offre locative sociale,
- aux mécanismes de solvabilisation.

Elles sont rassemblées ici afin de permettre au lecteur d'appréhender de façon synthétique les différentes dimensions de la crise du logement. Un bref commentaire accompagne les données statistiques avec un renvoi vers les chapitres où elles sont plus largement explicitées.

### **Une construction insuffisante pour répondre aux besoins**

*Depuis un quart de siècle, le niveau de la construction neuve n'a pas permis de répondre aux besoins en logement, et son redressement récent, depuis 2004, s'il permet désormais de répondre aux besoins nouveaux, ne comble pas le déficit cumulé depuis le début des années 80. Il faudrait construire beaucoup plus de 400 000 logements sociaux pendant quelques années, ou maintenir ce niveau de production de 400 000 pendant une longue période, pour retrouver un meilleur équilibre du marché.*

8 Voir chapitre 6 de ce rapport.

**Un niveau de construction durablement inférieur aux besoins...**

La demande potentielle de logement est évaluée à 360 000 logements pour la période 2005-2010.

**Tableau 19 - Besoins en logement, niveau de construction et nouveaux ménages**

Période Concernée <i>en milliers d'unités</i>	Niveau annuel des besoins (1)	Niveau annuel de la construction (2)	Nombre de nouveaux ménages (3)
1994-1998	335 à 350	286	278
1999-2003	325 à 340	319	253
2004-2010	350 à 360		250 à 260

- (1) niveau des besoins estimé par le Ministère du Logement pour la période 1994-1998 et par M. Mouillart pour les autres périodes.  
 (2) nombre de logements mis en chantier durant la période, au sens de SICLONE.  
 (3) accroissement annuel moyen du nombre de ménages ordinaires/résidences principales durant la période.

La production de logement doit être supérieure à cette évaluation des besoins si l'on veut résorber le déficit estimé de 900 000 logements accumulé depuis 25 ans.

**... qui, malgré son redressement depuis 2004, ne permet pas de rattraper le retard accumulé**

Depuis 2004, le nombre de logements mis en chantier chaque année a considérablement augmenté, et cette progression s'est poursuivie en 2005. Elle est sensible tant en individuel qu'en collectif.

**Tableau 20 - Nombre de logements mis en chantier**

(en milliers)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
Individuels	151,3	165,7	187,2	198,3	190,7	191,8	192,6	216,2	225,8
Collectifs	109,1	115,3	122,7	102,5	101,4	101,4	111,8	133,6	158,7
Total des logements ordinaires	260,4	281,0	309,8	300,8	292,0	293,2	304,5	349,8	384,5
Logements en résidence	0,3	1,9	7,1	8,4	10,2	8,9	9,2	13,0	17,2
Ensemble	260,7	282,9	317,0	309,2	302,2	302,1	313,7	362,8	401,7

\* données au 30/11/05 concernant les 12 derniers mois  
 Source : Ministère de l'Équipement, des transports et du logement- DAEI-SESP-SITADEL

Pour approfondir ce thème, voir la première partie du chapitre 6 intitulée « Un engagement insuffisant pour répondre aux besoins sociaux ».

## Une offre inadaptée aux caractéristiques de la demande

*La construction neuve est de moins en moins sociale. Globalement, la production immobilière régie par des plafonds de ressources (accession et location) est en baisse, alors que le volume de la construction progresse. La production de logements sociaux compte de plus en plus de PLS aux loyers inabordables pour les ménages modestes, l'impact des ventes et des démolitions limite la croissance du parc social, et la baisse de la mobilité résidentielle réduit chaque année les possibilités d'accueil dans le parc HLM.*

### Une construction insuffisamment sociale

Si l'on considère l'ensemble de la production immobilière régie par des plafonds de ressources, c'est-à-dire la construction locative sociale, mais aussi l'accession sociale et le locatif privé réglementé, on constate une dangereuse déformation de la structure de l'offre depuis deux années.

**Tableau 21 - La répartition des composantes de la construction suivant leur affectation sociale**

En milliers de logements commencés

Année	Ensemble	PLUS et PLAI	PLA - CFF PLS Foncière	PLI	locatif privé (1)	résidences secondaires (2)	PTZ	PC hors PTZ (3)	autre accession (4)
2000	311,1	33,2	4,8	3,9	34,8	14,2	102,2	34,6	83,4
2001	304,0	30,6	4,4	4,2	35,3	12,4	85,8	31,6	99,7
2002	303,4	33,2	6,8	5,1	30,8	13,8	90,2	29,5	94,0
2003	314,4	32,0	9,0	3,4	42,1	14,3	87,8	28,1	97,7
2004	362,9	31,2	12,8	2,4	52,8	17,7	77,7	33,2	135,1
2005p	402,5	37,0	17,0	1,5	64,0	18,1	75,3	31,8	157,8

Source : modèle FANIE

Notes : p = provisoire

(1) = hors résidences de loisir ou étudiantes

(2) = dont résidences de loisir

(3) = PC ordinaires et PAS sans utilisation de PTZ

(4) = opérations d'accession du secteur concurrentiel

En milliers de logements commencés

Année	Construction sous plafonds /1/	PLUS et PLAI	PLS Foncière et PLI	locatif privé (1)	Ensemble du locatif	PTZ et PC	/1/ en % de l'ensemble de la construction
2000	208,3	33,2	6,8	31,5	71,5	136,8	66,9
2001	186,6	30,6	6,5	32,1	69,2	117,4	61,4
2002	191,0	33,2	9,4	28,7	71,3	119,7	62,9
2003	178,2	32,0	10,7	19,6	62,3	115,9	56,7
2004	157,3	31,2	14,0	1,2	46,4	110,9	43,3
2005p	161,8	37,0	17,8		54,8	107,1	40,2

Note : (1) = Plafonds de revenus ou de loyer avec les dispositifs Périssol puis Besson

En 2005, de l'ordre de 400 000 logements ont été mis en chantier, permettant de couvrir enfin le niveau des besoins en logement, mais jamais si peu de produits nouveaux destinés à des ménages à revenus modestes n'auront été présentés sur le marché ! **De l'ordre de 160 000 mises en chantier correspondent à des logements qui seront attribués sous conditions de ressources et/ou à des loyers inférieurs à ceux du marché en 2005 contre près de 210 000 en 2000 : la part de ces logements est donc maintenant de 40 % de la construction, contre plus de 65 % en 2000. Pendant ce temps, le nombre de logements commencés destinés à des ménages qui peuvent se loger sans aide a plus que doublé entre 2000 et 2005, passant de 100 000 à 240 000 unités.**

### Une production limitée de logements locatifs sociaux

La progression de la construction de logements sociaux tient essentiellement à l'augmentation de l'offre locative sociale intermédiaire. La part des logements PLS, inaccessibles aux ménages les plus modestes, progresse rapidement (elle a été multipliée par 5 entre 2000 et 2004) alors que la production de logements PLUS et PLAI augmente modestement. **Les logements réellement sociaux, c'est à dire accessibles à deux tiers des ménages, ne correspondent qu'à 13% de la production totale de logements.**

**Tableau 22 - Nombre de logements sociaux financés**

	PLAI	PLA PLUS	PLUS CD	Total Log. Sociaux	PLS Agréés (1)	Total général	Part des PLS
1994	11 078	68 575		79 653			
1995	15 481	45 060		60 541			
1996	8 617	43 219		51 836	5 225	57 061	9,2%
1997	11 818	43 583		55 401	4 510	59 911	7,5%
1998	15 597	30 463	416	46 476	4 966	51 442	9,7%
1999	13 921	28 336	570	42 827	4 868	47 695	10,2%
2000	5 050	31 325	1 661	38 036	4 081	42 117	9,7%
2001	5 427	39 513	2 711	47 651	8 648	56 299	15,4%
2002	5 188	36 412	2 856	44 456	11 834	56 290	21 %
2003	5 034	34 588	4 144	43 766	12 659	56 425	22,4%
2004	6 037	41 548	4 521	52 106	20 598	72 704	28 3%
2005 (2)	7 674	45 437	-	53 111	22 629	75 740	29,9%

Source : Ministère de l'Équipement

(1) hors PLS réalisés par la Foncière

(2) Données au 31 décembre 2005

### Un parc locatif social dont la croissance est limitée du fait des démolitions et des ventes

Sous l'effet des démolitions et des ventes, la croissance du parc HLM est limitée et bien inférieure chaque année au nombre des nouvelles mises en location.

**Tableau 23 - Evolution du parc HLM France métropolitaine**

(en milliers de logements)

Année	Total du parc (1)	Mise en location annuelle	Vente HLM Par an	Démolition annuelle	Logt ayant changé d'usage	Logements sortis du parc	Croissance annuelle du parc
1998	3 907,0	42,6	2,8	3,2	1,4	7,3	35,3
1999	3 953,1	43,4	3,9	6,4	1,8	12,1	31,3
2000	3 998,0	41,9	3,5	4,7	1,7	9,9	32,0
2001	4 047,1	41,6	2,9	5,7	0,9	9,5	32,1
2002	4 077,9	44,0	3,0	7,5	0,8	11,3	32,7
2003	4 113,5	48,9	3,4	9,7	0,9	14,0	34,9
2004	4 152,0		4,3				

Source : MELT-DAEI-SESP. Série des enquêtes sur le parc locatif social.

(1) au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année



**L'offre annuelle de logements locatifs sociaux disponible diminue, car la croissance du parc ne compense pas les effets de la baisse de la mobilité résidentielle**

On se trouve donc dans une situation paradoxale où, du fait de la baisse de la mobilité résidentielle, l'augmentation de la construction s'accompagne d'une diminution de l'offre disponible. Ce mouvement devrait se poursuivre, puisque le niveau des loyers des logements du secteur privé et le coût de l'accession à la propriété rendent plus difficiles les sorties du parc HLM.

**Tableau 24 - Evolution de l'offre disponible**

(en milliers de logements)

Année	Parc	Croissance du parc	Taux de Mobilité	Offre due à mobilité	Offre totale
1996	3 508	58	11,9	417,5	475,5
1997	3 557	49	12,2	434,0	483,0
1998	3602	45	12,4	446,6	491,6
1999	3642	40	12,5	455,3	495,3
2000	3 678	36	12,1	445,0	481,0
2001	3 714	36	11,4	423,4	459,4
2002	3 769	55	10,9	410,8	465,8
2003	3 816	47	10,5	400,7	447,7
2004	3 856	40	10,2	393,3	433,3

Source : Union sociale pour l'habitat

**L'offre locative privée à vocation sociale ne se développe plus : seulement 8 000 logements conventionnés sur les 85 000 que subventionne l'ANAH**

**Tableau 25 - Nombre de logements conventionnés dans le parc locatif privé**

Nombre de logements	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
subventionnés par l'Anah	107 600	111 200	118 414	135 500	127 700	115 005	87 291	84 761
avec modération de loyer (a+b+c)		14 930	16 630	18 580	16 640	13 770	17 150	25 326
Conventionnés (a)	9 100	8 830	9 950	9 650	7 400	7 800	7 700	8 365
dont PST-LIP	3 200	3 030	3 430	2 950	2 500	2 057	1 777	2 009
dont OPAH	5 000	4 250	5 560	4 400	3 000	5 180	5 357	5 829
dont diffus	900	1 550	960	2 300	1 900	563	571	527
% de logements conventionnés	8,5%	7,9%	8,4%	7,1%	5,8%	6,7%	8,8%	9,9%
à loyer intermédiaire (b)		2 800	4 000	6 500	6 800	4 100	8 270	16 159
maintenus régime loi de 48 (c)		3 300	2 680	2 430	2 440	1 865	1 180	802

Source : ANAH

Alors que le nombre de logements conventionnés était orienté à la baisse, celui des logements à loyers intermédiaires progresse. Leur nombre a doublé entre 2002 et 2003, puis à nouveau entre 2003 et 2004, mais ils restent peu accessibles aux ménages modestes.

**Tableau 26 - Evolution du nombre d'OPAH et de logements subventionnés en OPAH**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Nb d'OPAH en vigueur	655	693	702	699	679	622	543	494
<i>dont OPAH nouvelles</i>	<i>202</i>	<i>200</i>	<i>183</i>	<i>177</i>	<i>173</i>	<i>128</i>	<i>137</i>	<i>125</i>
Nb de logements subv. en OPAH								72 532
<i>Propriétaires bailleurs</i>	<i>26 600</i>	<i>28 300</i>	<i>29 300</i>	<i>32 800</i>	<i>29 350</i>	<i>44 908</i>	<i>42 802</i>	<i>54 545</i>
<i>Propriétaires occupants</i>						<i>19 330</i>	<i>24 073</i>	<i>17 987</i>
Nb de PST en vigueur	214	205	185	193	181	166	132	114
<i>dont PST nouveaux</i>	<i>61</i>	<i>67</i>	<i>54</i>	<i>61</i>	<i>47</i>	<i>43</i>	<i>38</i>	<i>33</i>
Nb de PIG en vigueur	29	27	14	16	20	49	76	107
<i>dont PIG nouveaux</i>	<i>13</i>	<i>11</i>	<i>6</i>	<i>10</i>	<i>11</i>	<i>40</i>	<i>36</i>	<i>65</i>

Source : ANAH

Pour approfondir ce thème, voir la seconde partie du chapitre 3 intitulée « La production de logements sociaux demeure insuffisante ».

## Les effets limités des mécanismes de solvabilisation

*Les aides personnelles au logement représentent le principal levier d'intervention permettant de rendre compatibles offre et demande de logement. Ces aides, malgré leur ampleur, ne permettent pas de réduire le poids de la dépense de logement des ménages. L'augmentation des taux d'effort en témoigne.*

### La hausse des prix et des loyers s'est poursuivie en 2005

**Tableau - L'évolution des prix de l'immobilier et des loyers du secteur privé**

Progression des prix et des loyers France entière (en %)	Au cours des 12 derniers mois	Au cours des 3 dernières années	Au cours des 6 dernières années
Prix des appartements neufs (au m <sup>2</sup> , source : NEXITY)	+ 12,0	+ 50,5	+ 72,4
Prix des logements anciens (au m <sup>2</sup> , source : FNAIM)	+ 10,4	+ 45,8	+ 90,1
Prix des terrains à bâtir (au m <sup>2</sup> , source : NEXITY)	+ 8,3	+ 32,7	+ 58,7
Revenu disponible des ménages (source : INSEE)	+ 3,2	+ 8,0	+ 25,8
Loyers de marché du secteur privé* (au m <sup>2</sup> , source : SNOUPI)	+ 4,3	+ 13,5	+ 29,5

\* Seules relocations et locations nouvelles

### Une stagnation du nombre de ménages aidés

**Tableau 27 - Nombre de bénéficiaires d'une aide personnelle au logement**

en milliers	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Location	5 183	5 205	5 360	5 369	5 391	5 345	5 364	5 334	5 374
Accession	973	994	943	905	887	853	803	749	680
Total	6 158	6 169	6 303	6 274	6 278	6 198	6 168	6 083	6 055

Source : CNAF

**Tableau 28 - Les aides personnelles au logement (APL et AL)**

Part des ménages bénéficiaires des aides au logement dans la population (en %)	Ensemble des ménages	dont locataires (dont foyers)	dont propriétaires et accédants
1975	14,0	21,6	5,3
1980	16,0	25,1	6,3
1985	20,2	31,0	10,0
1990	21,3	35,0	9,7
1995	26,3	48,4	7,5
2000	25,8	50,2	6,1
2001	25,2	49,8	5,7
2002	24,7	49,7	5,2
2003	23,9	49,1	4,7
2004	23,6	49,2	4,2
2005	23,2	48,8	4,0

**Les taux d'effort progressent et ils sont plus importants pour les ménages à bas revenus**

L'augmentation des taux d'effort traduit un affaiblissement général du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement.

**Tableau 29 - Evolution des taux d'effort brut et net**

En %	1988	1992	1996	2002	Evolution 1988-2002 en points
<b>Taux d'effort brut</b>					
Ensemble des locataires	15,3	17,1	19,6	20,2	4,9
dont HLM	13,3	14,8	17,3	17,7	4,4
dont secteur privé (hors loi de 48)	16,9	19,3	21,9	22,2	5,3
<b>Taux d'effort net</b>					
Ensemble des locataires	12,8	14,3	15,9	16,4	3,6
dont HLM	9,3	10,7	12,1	12,6	3,3
dont secteur privé (hors loi de 48)	15,3	17,0	18,9	19,2	3,9

Source : Enquêtes Logement 1988, 1992, 1996, 2002, Insee et USH

Taux d'effort brut : rapport entre le loyer hors charges et le revenu déclaré par le ménage.

Taux d'effort net : rapport entre (le loyer hors charges – aides personnelles) et le revenu déclaré des ménages.

Les aides personnelles au logement ont un effet correcteur certain, puisque les ménages à bas revenus, qui supportent les taux d'effort bruts (avant aides) les plus importants, voient leurs taux d'effort nets ramenés sensiblement au même niveau que ceux des autres catégories de ménages (environ 16%).

**Tableau 30 - Evolution des taux d'effort brut et net selon le niveau de vie**

	Taux d'effort Brut			Taux d'effort Net		
	1988	2002	Evolution (en points)	1988	2002	Evolution (en points)
Ménages à bas revenus	29%	40,1%	11,1	12,9%	16,1%	3,2
Secteur social	26,6%	33,4%	6,8	7,6%	10,0%	2,4
Secteur privé	31,7%	50,8%	19,1	19,0%	25,7%	6,7
Ménages modestes	19,2%	24,9%	5,7	11,4%	16,7%	5,3
Autres ménages	13,7%	16,9%	3,2	12,9%	16,1%	3,2
Ensemble des locataires	15,3%	20,2%	4,9	12,8%	16,4%	3,6
Secteur social	13,3%	17,7%	4,4	9,3%	12,6%	3,3
Secteur privé	16,9%	22,2%	5,3	15,3%	19,2%	3,9

Source : Enquêtes Logement 1988, 2002, Insee et USH

*Ménages à bas revenus : ménages dont le niveau de vie est inférieur à la demi-médiane des niveaux de vie.*

*Ménages modestes : ménages dont le niveau de vie est supérieur à la demi-médiane mais inférieur au troisième décile de la distribution des revenus.*

Le tableau suivant, qui présente les taux d'effort de ménages-types, est d'un intérêt limité puisque cette estimation est basée sur les loyers-plafonds pris en compte pour le calcul des aides personnelles au logement. Or, nous savons que plus de 80% des locataires du secteur privé paient des loyers supérieurs à ces loyers-plafonds, et qu'ils sont près de 37% dans cette situation pour le parc locatif social. Si l'estimation des taux d'effort a un sens pour les locataires du secteur HLM, elle n'en a aucun pour les locataires du secteur privé.

**Tableau 31 - Evolution du taux d'effort net des locataires**

	2001	2002	2003	2004
APL/AL				
Isolé 1 Smic	25,9%	26,2%	26,9%	27,6%
% Ménage mono-actif 2 enfants Revenus = 2 Smic	21,9%	22,3%	22,8%	23,2%
Ménage mono-actif 3 enfants Revenus : 2,5 Smic	20,4%	20,8%	21,8%	21,9%

Source : Ministère du logement

Pour approfondir ce thème, voir la première partie du chapitre 2 intitulée « L'érosion progressive des aides personnelles au logement ».



- Protéger les personnes en difficulté
- Protéger les demandeurs de logement et les locataires
- Des exemples européens pour favoriser la mise en œuvre du droit au logement

# 5

## chapitre

# des politiques qui protègent de moins en moins les plus faibles

Face aux insécurités économiques et sociales qui s'ancrent et s'amplifient, face à la panne de l'ascenseur social, la politique du logement est confrontée à de nouveaux enjeux. Elle doit notamment contribuer à ouvrir les portes du logement à ceux que les évolutions économiques et sociales fragilisent. L'analyse que nous avons faite de la situation des jeunes dans le premier chapitre en souligne l'impérieuse nécessité. Mais cette exigence de protection et de sécurité touche également les locataires qui, même s'ils sont protégés par la loi du 6 juillet 1989, voient progressivement les garanties attachées à leur statut s'éroder. C'est directement le cas quand les représentants de la propriété immobilière laissent entendre qu'ils pourraient remettre à disposition quelques 500 000 logements vacants s'ils avaient la possibilité de se « débarrasser » plus facilement des locataires indélicats, l'UNPI transposant ainsi dans le domaine du logement la proposition du MEDEF d'assouplir le code du travail pour faciliter l'embauche. Comme si l'accès au travail ou l'accès au logement devaient nécessairement s'accompagner d'un affaiblissement des protections qu'apportent le droit du travail ou le droit du logement.

En fait, les protections et garanties apportées à ceux qui sont aux portes du logement et cherchent à y accéder ne sont pas de même nature que celles dont jouissent les locataires. La protection des locataires résulte de la loi du 6 juillet 1989, qui a introduit dans le statut locatif un certain nombre de garanties relatives à la durée d'occupation, à l'augmentation des loyers, à la répartition des charges. Ces garanties sont d'ordre public et justiciables. La situation de ceux qui sont aux portes du logement est autre. Leur protection est liée à des dispositifs mis en place par les pouvoirs publics dans le cadre de la loi Besson du 31 mai 1990 et de la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998. Ces dispositifs forment en quelque sorte un filet de protection qui permet à ceux qui sont en difficulté de logement de bénéficier d'une aide pour y accéder ou pour s'y maintenir. Mais leur efficacité tient essentiellement à la mobilisation des partenaires conviés à y participer, lesquels sont liés par une obligation de moyens, mais quasiment jamais par une obligation de résultats. **Les personnes en difficulté de logement qui peuvent recourir aux dispositifs mis en place n'ont donc pas à proprement parler de droit, elles bénéficient au mieux de possibilités de recours.**

Si la loi du 6 juillet 1989 sert toujours de cadre de gestion des rapports entre propriétaires et locataires, le dispositif législatif et réglementaire qui assure la mise en œuvre du droit au logement

## des politiques qui protègent de moins en moins les plus faibles

pour les personnes défavorisées a été profondément remanié par la loi « libertés et responsabilités locales » du 13 août 2004, qui inaugure une nouvelle phase de la décentralisation. Il importe donc de faire le point sur ce que cette loi a changé pour les personnes en difficulté de logement. Mais aussi de pointer l'érosion du statut locatif qui s'opère dans la pratique, sans bruit pourrait-on dire. La situation des défavorisés comme celle des locataires pourrait sans doute être améliorée si on s'inspirait d'exemples européens, puisque certains pays ont su mettre en place une législation qui permet de garantir l'effectivité du droit au logement mieux que nous ne le faisons.



## Protéger les personnes en difficulté

L'action en faveur du logement des personnes défavorisées s'est développée et structurée à partir de la loi du 31 mai 1990, et depuis cette date, elle a connu trois phases. La première, qui couvre les années 1990 à 1997, est celle de l'impulsion et de la généralisation de cette politique sociale à l'ensemble des départements. Mais au cours de cette période apparaissent, notamment à partir de 1994, des inflexions notables qui vont contribuer à mettre l'accent sur le traitement de l'urgence, à élargir et adapter l'offre d'hébergement et d'habitat temporaire, au détriment d'une logique privilégiant l'insertion et l'accès au logement. La seconde période, qui couvre les années 1997 à 2003, est marquée par la nouvelle impulsion que donne la loi de lutte contre les exclusions à l'action en faveur du logement des personnes défavorisées. Elle se caractérise en particulier par la réaffirmation du rôle central des plans départementaux et par une relance de ces dispositifs. De nouveaux plans ont été élaborés dans quasiment tous les départements (l'exercice étant achevé fin 2003), intégrant une meilleure prise en compte des besoins ainsi qu'une réévaluation des objectifs, des dispositifs et des moyens.

A l'évidence, la loi « Libertés et responsabilités locales », du 13 août 2004, comme la loi de cohésion sociale (janvier 2005), ouvrent une nouvelle période. La décentralisation introduit en effet de profondes modifications dans la politique en faveur du logement des personnes défavorisées. Des compétences importantes, comme la responsabilité du FSL, sont dévolues aux conseils généraux, d'autres comme le financement du logement social ou la gestion du contingent préfectoral, sont déléguées à leur demande, et sous certaines conditions, respectivement aux établissements publics de coopération intercommunale et aux communes. Bref, l'Etat réduit sa capacité d'intervention directe, la transfère ou la délègue et, dans le même temps, les collectivités locales élargissent leurs préoccupations au logement des personnes défavorisées. S'agit-il là d'une évolution qui risque de limiter les possibilités de mise en œuvre du droit au logement ou, au contraire, d'une opportunité pour que cette exigence soit mieux partagée et que les départements, les structures intercommunales et les communes y contribuent davantage ?

Certes, il est sans doute prématuré de prétendre tirer des enseignements définitifs d'une nouvelle répartition des compétences qui a commencé à se mettre en œuvre en 2005 et qui ne sera vraiment effective qu'à partir de 2006. Pour autant, c'est maintenant que se dessine l'évolution de l'action en faveur des personnes en difficulté de logement et, par là, le sort qui leur sera fait. Nous sommes à l'évidence dans une période d'incertitude, d'instabilité, de redistribution des cartes. C'est pourquoi la Fondation Abbé Pierre a choisi d'analyser les évolutions en cours pour mieux identifier les tendances qui se dessinent et attirer d'ores et déjà l'attention des pouvoirs publics sur ce qu'elles trament.

Il ressort deux interrogations majeures des entretiens réalisés auprès des services de l'Etat, des conseils généraux et des collectivités locales d'un certain nombre de départements. La première est relative au rôle des plans départementaux et à leur capacité à assurer l'organisation de l'action en faveur du logement des personnes défavorisées dans un environnement renouvelé. La deuxième interrogation est liée à la montée en puissance des politiques locales de l'habitat et aux nouvelles responsabilités qu'exercent les établissements publics de coopération intercommunale : les programmes locaux de l'habitat peuvent-ils être les vecteurs d'une nouvelle dynamique d'action pour traiter la question du logement des défavorisés ?

### **Une décentralisation nécessaire mais qui risque de fragiliser l'action en faveur des défavorisés**

---

La décentralisation a incontestablement ouvert un espace d'incertitude concernant l'action en faveur du logement des personnes défavorisées. Les plans départementaux, qui ont été maintenus sous le pilotage conjoint des préfets et des présidents de conseils généraux, risquent de perdre de leur importance et de leur efficacité, avant que les politiques locales prennent en quelque sorte le relais et intègrent la question du logement des défavorisés dans leurs préoccupations. Il y a là une incertitude dont les personnes défavorisées pourraient bien faire les frais, d'autant que toutes les intercommunalités n'ont pas véritablement développé des politiques locales de l'habitat et que cela se fera très lentement au rythme de l'élaboration des programmes locaux de l'habitat et de l'expression de volontés politiques locales. Dans une région comme Provence-Alpes-Côte-d'Azur, où les difficultés que rencontrent les personnes pauvres et modestes pour se loger sont considérables, seulement deux établissements publics de coopération intercommunale (ceux de l'agglomération marseillaise et du pays d'Aix) ont demandé la délégation de compétence pour les aides au logement à partir de 2006.

Cette interrogation sur l'efficacité des plans départementaux est directement liée aux effets de la décentralisation, qui modifie profondément le dispositif d'intervention en faveur des personnes défavorisées qui prévalait depuis une quinzaine d'années. La nouvelle répartition des compétences qui a été instaurée provoque **un éclatement des responsabilités** : avec la pleine responsabilité des fonds de solidarité pour le logement (FSL) et l'affirmation de leur rôle dans l'élaboration et la conduite des plans départementaux qu'ils co-pilotent avec l'Etat, les conseils généraux ont acquis la plupart des compétences relatives à la dimension sociale de la politique du logement. Aux établissements publics de coopération intercommunale, qui en font la demande, revient la responsabilité du soutien à la production de logements sociaux dans un souci d'équilibre territorial. Les communes pour leur part se trouvent légitimées à maîtriser le peuplement de leur territoire, soit en amont, en orientant la construction de logements comme leur compétence en matière d'urbanisme leur en donne le pouvoir, soit en aval en contrôlant les attributions de logements sociaux renforcées par la délégation du contingent préfectoral.

**Les plans départementaux, qui constituent depuis quinze ans le support pour organiser l'action publique en faveur du logement des personnes défavorisées, sont maintenus, mais leur contenu sera nécessairement modifié.** Ne serait-ce que parce que les FSL sont transférés aux conseils généraux. Certains voient dans cette évolution une occasion pour réfléchir effectivement au contenu des plans, puisqu'ils seront notamment privés des FSL qui en constituaient souvent la seule dimension. Opportunité ou mise à mort, l'avenir le dira ? Dans certains départements, ceux où le plan se résumait au FSL ou peu s'en faut, les plans apparaissent souvent comme des coquilles vides. Le département de la Marne, mais il n'est pas le seul, présente une situation de ce type.

A l'évidence, nous sommes dans une période de transition, ne serait-ce que pour apprécier les effets, même s'ils sont encore peu visibles, du transfert de compétence des FSL intervenu au 1<sup>er</sup> janvier 2005, puisque les plans, dont un grand nombre arrivaient à échéance en 2004, ont été reconduits en 2005. Les règlements intérieurs des FSL étaient encore en phase d'élaboration à l'automne 2005. Peu étaient véritablement approuvés. Les véritables changements n'interviendront qu'à partir de 2006. Mais un certain nombre d'éléments conduisent à penser que le paysage a d'ores et déjà changé et que de nouvelles dynamiques vont s'instaurer.

### Plans départementaux et FSL ont-ils encore un avenir commun ?

Les conseils généraux ont mesuré l'importance et l'enjeu du FSL, qui

leur permet d'élargir sensiblement la panoplie des dispositifs d'aide sociale qu'ils contrôlent et peuvent déployer en direction des personnes en difficulté. Le transfert des FSL intervient en effet peu de temps après celui du RMI et conforte le rôle du département dans la mise en œuvre de sa politique d'action sociale. Il s'agit apparemment d'un enjeu important pour les conseils généraux<sup>1</sup>, puisque dans la plupart des départements la réflexion s'est faite en interne, sans associer les services de l'Etat ou en les tenant délibérément en marge. Parfois, mais cela semble plus rare, les conseils généraux ont adopté une position plus pragmatique et plus ouverte et ont maintenu l'association avec les services de l'Etat (Haute-Savoie, Loire-Atlantique par exemple). A cette demande des conseils généraux, les services de l'Etat n'ont d'ailleurs pas toujours répondu de façon positive.

Dans un département comme celui de la Loire-Atlantique, l'Etat a été convié non seulement à débattre de l'évolution du FSL, mais aussi à siéger dans un comité d'orientation, appelé à se réunir trois fois par an, dans lequel se retrouvent l'ensemble des partenaires au côté du Conseil général (communes, organismes HLM, bailleurs privés, organismes sociaux, associations). Cette situation a sans doute été rendue possible par le bon fonctionnement de l'équipe administrative qui assurait, avant la décentralisation, la gestion du plan et du FSL, mais aussi par la volonté du Conseil général, nouvellement élu (un changement de majorité est intervenu en 2004), de faire un bon usage de la décentralisation. Il a pour cela distingué deux espaces complémentaires d'intervention : celui d'une politique obligatoire fixée par la loi à propos du FSL, celui d'une politique innovatrice et volontariste constituée par le plan départemental, que le Conseil général co-pilote avec l'Etat. La conjonction des calendriers (nouveau plan en phase avec la prise de responsabilité du FSL au 1<sup>er</sup> janvier 2005) a présenté une opportunité dans un contexte de changement « terrible », comme le qualifie la responsable de la cellule logement du Conseil général, puisqu'il a correspondu au changement de majorité départementale, à la mise en place de la territorialisation de l'action sociale et à celle de la décentralisation.

Finalement, le transfert de compétence du FSL aux départements a profondément bouleversé le partenariat local. Si l'association entre les services de l'Etat et les conseils généraux a parfois survécu à la mise en œuvre de la décentralisation, comme le montre l'exemple de la Loire-Atlantique, d'une façon générale plans et FSL se situent désor-

---

<sup>1</sup> Cet enjeu est surtout important pour les responsables politiques et administratifs des conseils généraux, car les services d'action sociale étaient déjà très largement mobilisés sur le terrain pour instruire les demandes d'aide auprès des FSL.

mais sur deux orbites différentes. Pour les faire se rejoindre, il faudra des initiatives innovantes qui ne sont pas inscrites dans la loi. C'est ainsi par exemple que dans le Nord, le nouveau plan départemental, qui n'était pas encore signé à la fin de l'année 2005, prévoyait la constitution d'une nouvelle instance, le Comité des financeurs, qui permettait notamment d'assurer un lien avec le Comité directeur du FSL, de favoriser la mise en œuvre des actions du plan et de retrouver en quelque sorte la cohérence des interventions en faveur du logement des personnes défavorisées mise à mal par la décentralisation.

Certains responsables de DDE notent malgré tout le caractère positif de l'implication et même de l'appropriation du FSL par les conseils généraux. D'autres pointent au contraire **le risque d'une dissociation entre les actions des plans départementaux et les FSL**, ces derniers pouvant alors ne plus être en phase avec les objectifs et les actions des plans départementaux. Ce risque est d'autant plus sérieux que la redéfinition des FSL précède le plus souvent celle des plans ; ce sont donc ces derniers qui devront s'ajuster alors que, dans le mode de fonctionnement antérieur, c'étaient les FSL qui apportaient des moyens à la réalisation des actions des plans départementaux. L'interdépendance entre les PDALPD et les FSL est pourtant essentielle, ne serait-ce que parce que les actions relatives à l'accès au logement et à la production d'une offre adaptée d'un côté et au maintien dans le logement d'un autre côté ne peuvent être dissociées. **La garantie d'une action cohérente et coordonnée ne peut seulement être assurée par l'avis que doivent donner les responsables des plans départementaux sur le règlement intérieur des FSL. C'est ce que prévoit la loi, mais, à l'évidence, cela ne suffira pas.**

L'interrogation sur les capacités financières des FSL à accompagner la politique en faveur du logement des défavorisés doit également être prise en compte, même si les budgets des FSL n'ont en général pas subi de recul en 2005. Les départements ont en effet, le plus souvent, choisi de reconduire les financements antérieurs et de prolonger les actions engagées. Si les conseils généraux ont généralement compensé le désengagement financier de l'Etat (seul dans notre échantillon, le Conseil général de Meurthe-et-Moselle n'a pas abondé financièrement le FSL pour compenser la baisse de la dotation de l'Etat), il n'est pas certain qu'ils aient tous, à l'avenir, la capacité de poursuivre cet effort. Les contraintes financières risquent en effet de s'alourdir, les départements étant confrontés à une montée en puissance de leurs obligations (APA, RMI) que la prise en charge des FSL accélère encore. De très nombreux départements enregistrent en effet une augmentation des demandes d'aide (notamment pour faire face aux dépenses d'énergie) qui tient à la fois à la précarité croissante des ménages et au poids des dépenses de logement dans les budgets familiaux.

En lien avec les impératifs financiers qui pèsent sur les conseils généraux apparaissent ainsi divers sujets d'interrogation relatifs à certaines missions assurées par le secteur associatif :

- certains départements réfléchissent à une possible réintégration de l'accompagnement social dans les missions des travailleurs sociaux de secteur des départements, au détriment de l'intervention des associations qui avaient développé des compétences en la matière ;
- les missions générales financées dans le cadre du FSL, notamment celles qui contribuaient à la gestion des résidences sociales, pourraient faire l'objet d'arbitrages défavorables ;
- plus généralement, les ressources apportées par l'aide à la médiation locative (AML) pour la gestion d'une offre de logements d'insertion pourraient bien faire les frais du transfert de compétence (dans certains départements, les conseils généraux ont déjà fait savoir qu'ils n'entendaient pas développer cette mission alors que par ailleurs le plan départemental fixe des objectifs de développement de l'offre en PLA I ou en PST).

Sans compter les dommages collatéraux liés à la prise de compétence des FSL par les départements. Dans celui de l'Isère par exemple, le PDI qui consacrait environ 10% de ses ressources (soit environ 850 000 euros) à des actions concernant l'accueil d'urgence, l'hébergement et le logement, est recentré sur le soutien aux actions d'insertion par l'emploi, ce qui prive les actions en faveur du logement des défavorisés de ressources, alors que bon nombre d'entre elles relèvent pourtant d'une logique d'insertion. Une telle position contribue évidemment à mettre sous pression le FSL dans une période où il doit élargir son champ d'intervention.

### **Un état garant... qui doit repenser son mode d'intervention**

Garant de la solidarité nationale et du droit au logement, l'Etat assure toujours la co-responsabilité des plans départementaux, mais dans un environnement profondément renouvelé. L'exercice de ses responsabilités devrait le conduire à s'assurer que les personnes en difficulté de logement sont prises en charge et que la mise en œuvre du droit au logement est effective. Mais avec quels moyens et en privilégiant quels modes d'action l'Etat peut-il conduire cette mission qui demeure essentielle ?

Les DDE, qui étaient le plus souvent les chevilles ouvrières des plans départementaux, sont dans l'incertitude. Elles sont ébranlées par la

décentralisation qui réduit leur périmètre d'intervention et leurs moyens d'action, comme cela a pu être le cas pour les DDASS au début des années 80, avec le transfert de compétence de l'action sociale aux conseils généraux. Les apports financiers de l'Etat sont en baisse et ses représentants locaux voient ainsi leur capacité à peser dans la négociation s'effriter. Dès lors, des responsables de services habitat des DDE pointent que leur présence est désormais fondée sur une approche réglementaire et procédurale (veiller aux respects des procédures et des accords, présence dans les SDAPL, dans la démarche de prévention des expulsions), mais qu'ils perdent ainsi le rôle d'animateur d'une politique sociale du logement qu'ils détenaient jusque là. Certaines DDE amplifient même leur retrait, ne répondent pas aux sollicitations des conseils généraux qui souhaitent les associer au fonctionnement des FSL, et se retirent parfois des instances d'animation des plans départementaux, qui demeurent pourtant des dispositifs co-pilotés par l'Etat (il semble que ce soit le cas de l'Ardèche).

Par ailleurs, l'affichage des nouvelles priorités de la politique du logement (renouvellement urbain et plan de cohésion sociale) contribue à recentrer l'action des services de l'Etat sur leur mise en œuvre. « *Nous n'avons plus de consignes du Préfet pour ce qui concerne la politique en faveur du logement des défavorisés, il nous interroge par contre sur l'état de production des logements sociaux et considère que le plan départemental c'est, comme le FSL, du social et que c'est donc de la responsabilité du Conseil général* » souligne ainsi un responsable de Service habitat de DDE. La perte d'influence des DDE s'observe également en matière de production de logement social. Leur capacité à infléchir les opérations (composition du programme, discussion sur le loyer, etc.) s'est en effet réduite depuis qu'un décret récent (25/08/05) a instauré la possibilité d'une décision unique de subvention pour l'ensemble des opérations de construction, d'acquisition et d'amélioration présentées par un organisme HLM, en lieu et place de l'agrément par opération. Ce choix fait pour accélérer l'instruction des dossiers et par là la production de logements sociaux, et faciliter ainsi la réalisation des objectifs du Plan de cohésion sociale, réduit de fait la possibilité des services de l'Etat d'infléchir le contenu des programmes.

**Finalement la « demande d'Etat » pourrait bien venir des conseils généraux ou des instances intercommunales, qui souhaiteraient se décharger ainsi sur ses représentants de la pression qu'il faut exercer sur les élus communaux pour les convaincre de construire des logements sociaux et très sociaux, ainsi que de la nécessité de produire des places d'hébergement et des aires d'accueil des gens du voyage.** Personne ne remet finalement en cause le rôle de l'Etat comme garant de la solidarité nationale et de la cohésion sociale, mais il n'est pas cer-

tain qu'il ait désormais les moyens d'exercer cette responsabilité. Certes, il ne l'assurait pas toujours avec succès et les critiques ne manquent pas, qui ont souligné les limites de son action, mais il en avait la légitimité et, pour partie, les moyens.

**Avec l'acte 2 de la décentralisation, l'Etat « se retire » en quelque sorte du territoire** et n'intervient plus une fois qu'il a conclu des conventions de délégation avec les conseils généraux et les établissements publics de coopération intercommunale. Cet affaiblissement semble inscrit dans le découplage, instauré par la loi du 13 août 2004, entre déconcentration et décentralisation, puisque l'Etat, qui concentre désormais ses moyens au niveau régional, ne pourra plus être présent avec les mêmes ressources à l'échelle des départements, des intercommunalités et des communes, qui sont dotés de nouvelles compétences. Son affaiblissement est aussi lié à la disparition des moyens, qu'il s'agisse des ressources financières qu'il distribuait ou de la capacité d'expertise et de négociation des DDE, par lesquels il intervenait comme garant du droit au logement et de l'équité territoriale, sans que de nouveaux moyens d'intervention soient forgés : définition d'un projet territorial à partir d'un diagnostic stratégique, capacité d'évaluation, pouvoir de substitution, etc. **C'est en quelque sorte un « Etat sans bras » qui accompagne désormais le processus de décentralisation... et qui risque de se trouver fort démuné pour garantir la mise en œuvre du droit au logement, du moins tant que les collectivités locales n'auront pas pris le relais.**

Nous sommes entrés dans une période d'incertitude quant à l'avenir de la politique en faveur des personnes défavorisées. Cette incertitude concerne surtout la capacité de l'Etat à faire en sorte que cette priorité soit maintenue et celle des collectivités locales à se saisir de cette question. Nous nous trouvons en effet dans une période d'affaiblissement de « l'Etat local » sans que les politiques locales de l'habitat conduites par les collectivités locales soient partout en mesure (nous en sommes loin) d'intégrer la question du logement des personnes défavorisées parmi leurs priorités. **Nous sommes en quelque sorte au milieu du gué... mais sans voir encore précisément l'autre berge.** A l'évidence, l'Etat devrait avoir pour rôle central non seulement d'accompagner, mais aussi d'impulser plus vigoureusement qu'il ne le fait actuellement, le processus en vérifiant qu'il est de nature à faire progresser la mise en œuvre du droit au logement. Sinon, à quoi bon avoir instauré une décentralisation qui se traduirait par un recul pour les personnes qui ont le plus besoin d'une intervention publique pour accéder à un logement ou s'y maintenir ?



## De nouvelles dynamiques locales pour traiter la question du logement des défavorisés

Incontestablement la décentralisation, qui intervient après la loi Chevènement de 1999, a accéléré la montée en puissance des politiques locales de l'habitat et a encouragé un vaste mouvement d'implication des EPCI en la matière. Ce processus qui a démarré en 2005 (12 EPCI et 4 départements avaient demandé et obtenu la délégation des aides à la construction sociale) devrait s'accélérer en 2006 et lors des années suivantes. Pour autant, sa capacité à se généraliser reste incertaine, et la lenteur de sa mise en oeuvre risque de conduire à des formes d'administration de la politique du logement social fort différentes d'un territoire à l'autre. **Mais ce qui est source d'interrogation et d'inquiétude pour la Fondation Abbé Pierre, c'est la capacité des politiques locales de l'habitat conduites par les collectivités locales à afficher des objectifs concernant le logement des défavorisés et à développer des actions les concernant à hauteur de ce qu'elles doivent être** pour répondre aux attentes et aux besoins des ménages les plus fragiles.

La préoccupation des EPCI qui se saisissent de la délégation de compétences est d'abord celle de la production de logements sociaux avec le souci d'en assurer une meilleure répartition sur leurs territoires. Cela est évidemment légitime, puisque ce sont eux qui sont confrontés au problème et qui ont la charge de gérer les crédits du logement social. Il y a là une incontestable dynamique de prise en charge de la question du logement social par les structures intercommunales et on peut penser que les effets de la crise, perceptibles sur tous les territoires, créeront une ardente obligation de production de logements sociaux. Toutes les collectivités locales qui ont demandé la délégation de compétences mesurent l'enjeu. Au point que pour certains responsables des services de l'Etat, au niveau régional comme au niveau départemental, cette perspective de développement et de consolidation des politiques locales de l'habitat constitue la seule voie praticable aujourd'hui et la face positive de la décentralisation. Mais il s'agit à l'évidence d'un processus long qui suppose d'abord une pratique effective de l'intercommunalité avant que les structures intercommunales se saisissent pleinement de la question de l'habitat et de celle du logement des défavorisés.

De ce point de vue, la situation de la région PACA est « exemplaire » et souligne la lenteur du processus, mais aussi son caractère inéluctable. Elle se caractérise par une crise du logement extrêmement préoccupante, qui devient sur certains territoires, notamment celui des Alpes-Maritimes,

un obstacle au développement économique. La production de logements publics ou privés est en recul, le foncier est cher et inabordable. La coopération intercommunale y est récente, les intercommunalités sont jeunes et faiblement sensibilisées à la question du logement. Seules deux EPCI (Pays d'Aix et agglomération marseillaise) demandent la délégation de compétence pour gérer les aides au logement social à partir de 2006. Sur les quinze communautés d'agglomération constituées dans la région, 4 ou 5 pourraient demander à terme cette délégation. On le voit, le processus de prise en charge de la question de l'habitat par les collectivités locales sera long. Il peut être accéléré par le renforcement d'une capacité de réflexion et la constitution d'un milieu professionnel, d'un réseau d'acteurs en capacité de développer analyses et propositions. Ce mouvement prend appui sur la constitution d'agences d'urbanisme et sur les démarches engagées avec le soutien de l'Etat et du Conseil Régional pour accompagner les agglomérations dans l'élaboration d'une stratégie foncière (11 des 15 agglomérations sont engagées dans cette démarche). Mais à l'évidence, si cette voie est sans doute la seule réaliste pour engager les collectivités locales dans l'élaboration et la conduite de politiques de l'habitat, elle sera longue à porter des fruits. De fait, **le temps de construction des politiques intercommunales du logement n'est pas celui de la crise du logement et des réponses urgentes qu'elle appelle**. 2005 n'est donc pas seulement une année charnière, celle de la mise en œuvre de la décentralisation et d'une adaptation à de nouvelles règles du jeu, mais la première année d'un processus qui va se développer sur de nombreuses années, dont on ne sait même pas s'il conduira à une situation stable et équilibrée pour la conduite de la politique de l'habitat.

Un autre pari consiste à penser que les politiques locales de l'habitat intégreront un volet relatif au logement des personnes défavorisées qui constituerait une sorte de déclinaison locale des plans départementaux. Cela peut apparaître comme une réalité dans quelques agglomérations « vertueuses », comme celle du Grand Lyon, qui ne se contente pas de cibler telle ou telle catégorie de populations plus fragiles, mais intègre véritablement dans le PLH en cours d'élaboration un volet d'action en faveur du logement des personnes défavorisées et assume délibérément ce choix. Cette situation s'explique par la double expérience dont bénéficie l'agglomération lyonnaise : une longue pratique de l'intercommunalité en matière de logement, une coopération très étroite entre la DDE et le Grand Lyon dans le cadre du plan départemental, dans un contexte où le Conseil général se tenait en marge (il n'a jamais signé le plan départemental qui arrivait à expiration fin 2005).

recherche de solutions pour les personnes en difficulté de logement. Cela semble le cas dans le département du Nord où le Plan, qui a reconfiguré pour cela ses commissions locales, prévoit explicitement de développer une fonction d'observation et d'animation au niveau infra-départemental afin de favoriser une bonne articulation avec les politiques locales de l'habitat conduites par les EPCI. Un document annexé au Plan fait le lien entre les objectifs du PDALPD et les objectifs des PLH, incitant ces derniers à prendre en compte les publics prioritaires.

## **Des points d'interrogation**

---

L'analyse des effets de la mise en œuvre de la décentralisation sur l'action en faveur du logement des personnes défavorisées dans quelques départements français fait surgir plusieurs interrogations. La première concerne un risque de repli des différentes collectivités publiques sur leurs missions fondamentales, cette évolution possible voire probable étant renforcée par le poids des contraintes financières (d'autant que les conseils généraux n'ont pas d'obligation d'engagement financier dans le cadre du FSL comme ils l'avaient précédemment, puisque leur contribution ne pouvait être inférieure à celle de l'Etat). La seconde interrogation est relative à la difficulté qu'il y a apparemment à mobiliser le PLA I pour développer une offre de logement ordinaire à bon marché. Une autre interrogation concerne le risque de dilution de la question du logement des défavorisés dans une approche globale du logement social qui est évidemment nécessaire, mais ne doit pas masquer les besoins spécifiques des ménages les plus fragiles, dont on sait qu'ils ne peuvent être seulement pris en compte dans le cadre de dispositifs qui les mettent en concurrence avec les autres ménages. Enfin, une dernière interrogation concerne la situation difficile que crée la décentralisation pour les associations.

### **A chacun ses pauvres**

L'éclatement de l'action en faveur des défavorisés, qu'avait tenté de conjurer avec un certain succès la loi Besson, risque fort de réapparaître. Cette évolution probable, « à chacun ses pauvres », est liée à la contrainte financière pesant notamment sur les conseils généraux qui doivent faire face à de nouvelles responsabilités concernant le volet social de la politique du logement. La prise en charge des FSL, qui survient après celle du RMI (financement de l'allocation et des actions d'insertion), va induire un mouvement de rationalisation des actions et de maîtrise des dépenses qui est d'ailleurs déjà engagé. Cette logique financière affecte aussi les autres collectivités publiques, Etat

et collectivités locales, qui risquent de ce fait de se replier sur leurs compétences. La perspective qui se dessine alors est celle d'une approche segmentée par publics, certains étant intégrés dans les PLH (ici les jeunes, ailleurs les hébergés, etc.), d'autres relevant des conseils généraux (les publics traditionnels de l'action sociale), d'autres enfin restant à charge de l'Etat (les sortants de prison, les demandeurs d'asile, etc.). Nous serions ainsi renvoyés à la situation qui prévalait non seulement avant 1990, mais à celle des années 70.

Une telle évolution risquerait de réintroduire une logique d'approche par public et par filière, et de mettre ainsi en cause l'approche globale qu'avait tenté d'impulser la loi Besson, la prise en charge des publics s'opérant alors en fonction des missions de chaque collectivité. La définition de leur champ d'activité ne s'effectuerait donc pas en fonction d'une analyse des situations à traiter, mais à partir d'un bornage de leur activité en référence à leurs missions et à leurs moyens. Il n'est pas certain que les personnes en difficulté de logement y gagnent, et il semble bien difficile de partager l'optimisme d'un représentant de l'Etat en préfecture quand il affirme que « la proximité est irremplaçable ... » et que « les communes ne pourront plus repousser la responsabilité sur les autres ». **Le jeu du mistigri, qui consiste à fermer son territoire et à repousser chez les autres les ménages les plus pauvres et les plus fragiles, est encore très largement pratiqué**, et il le sera tant que les instances intercommunales n'auront pas une plus grande légitimité, y compris démocratique, à intervenir sur l'ensemble de leur territoire.

### Les logements très sociaux : entre habitat adapté et logement social banalisé

Les ambiguïtés liées au PLA I n'ont pas disparu avec la décentralisation. Bien au contraire. Quasiment partout, le PLA I est utilisé pour financer la production de logements destinés aux situations les plus difficiles, rejoignant ainsi la logique du logement adapté<sup>2</sup>. Il est ainsi mobilisé pour trouver des solutions pour les grandes familles, les ménages avec des problèmes de comportement ou ayant des modes de vie marginaux, les gens du voyage, etc... Mais leur production répond parfois aussi à une logique de constitution d'une offre de logements à faibles loyers. Même s'ils sont peu nombreux, quelques départements mobilisent les PLA I dans cette perspective. C'est le cas des départements comme ceux de la région parisienne, du Rhône ou de l'Isère, où les marchés immobiliers sont particulièrement tendus et les prix de l'immobilier très élevés.

---

<sup>2</sup> Voir sur ce point la seconde partie du chapitre 3 et plus particulièrement le point « Plaidoyer pour un logement à bon marché ».

Plus généralement se pose la question de l'adéquation entre les logements très sociaux produits et les demandes recensées dans le cadre des plans départementaux. De ce point de vue l'intégration de PLA I dans les programmes neufs en petits collectifs réalisés par les bailleurs sociaux sous la pression des DDE (par exemple Charente-Maritime et Pas-de-Calais) commence à poser question. Ces logements correspondraient peu à l'attente des responsables de certains plans départementaux, qui souhaitent les mobiliser pour des ménages cumulant des difficultés économiques et sociales, ou ayant des problèmes de comportement (cas du Pas-de-Calais). Dans ces départements, la production de logements individuels semble être une solution plus pertinente. Par ailleurs, la production de grands logements est extrêmement faible, alors même que dans quelques départements (Charente-Maritime par exemple), il s'agit du besoin le mieux repéré.

En outre, hormis quelques départements, les attributions en PLA I sont souvent réalisées directement par les bailleurs. De ce fait, les acteurs des Plans n'ont pas vraiment une visibilité sur l'ensemble des familles logées, et s'interrogent souvent sur l'adéquation entre les objectifs du produit et la situation des ménages qui y sont installés. Des lieux d'attribution spécifiques existent pourtant. Citons l'exemple de la Seine-et-Marne, avec la création de quatre commissions locales de concertation qui gèrent les attributions et les mutations de PLA I. Cet organe est présidé par la préfecture et plusieurs partenaires siègent dans cette instance, dont les bailleurs sociaux, les mairies concernées par la création du PLA-I et les associations qui proposent des candidatures. Les objectifs de production de l'offre de logement très social ont été en outre relayés dans le cadre du Plan par des actions et des incitations fortes : campagne d'information et de communication sur les PST, incitation à la production de PLA I sur les territoires prioritaires en orientant les primes de surcharge foncière dans le logement social. Dans le Pas-de-Calais, le Plan joue un rôle important dans la production et l'attribution des PLA I : la DDE ne finance un PLA I que si le bailleur produit une fiche individuelle de recevabilité validée par le comité technique du plan. Les fiches sont écrites par les travailleurs sociaux d'associations. Les publics « priorité 1 du FSL » sont les personnes sans logement, les sorties d'hébergement, insalubrité, surpeuplement, violences... Mais il reste des « listes de recevables » que personne ne prend : les ménages avec problèmes de comportement, les grandes familles. La communauté urbaine d'Arras a ainsi choisi d'apporter une contrepartie financière à la production de PLA I, à condition que celle-ci intègre au moins 20% de grands logements (T5 et plus).

### Des logements sociaux plutôt que des logements très sociaux

L'élaboration des programmes locaux de l'habitat et leur mise en œuvre traduit une focalisation sur la production de logements sociaux, toutes catégories confondues, pour répondre à une demande qui enflé ; cette focalisation risque bien de privilégier la production de logements sociaux en PLUS et surtout en PLS (comme le confirme malheureusement l'analyse développée dans le chapitre 3). Ce déplacement des préoccupations vers « le logement social acceptable » conduira sans aucun doute à minimiser la production de logements très sociaux (PLA I), qui ont comme inconvénient de consommer davantage de crédits et d'être perçus négativement par de nombreux élus locaux. S'il leur est encore possible de soutenir la construction de logements sociaux ordinaires parce qu'ils permettent notamment de répondre à la demande des enfants de ceux qui habitent les communes résidentielles, ils seront peu nombreux à pouvoir défendre la production de logements très sociaux. A moins d'y être obligés, mais pour porter cette obligation les représentants de l'Etat semblent mieux à même de le faire que les instances communautaires dans lesquelles siègent les élus communaux.

**La construction de logements sociaux à l'initiative des EPCI pourrait bien alors se faire**, comme nous l'avons observé dans quelques agglomérations, **sans qu'ils puissent en maîtriser le peuplement et en accordant aux communes des pouvoirs renforcés en matière d'attribution de ces logements**. Il y aurait alors un découplage entre production de logements sociaux sous la responsabilité des EPCI d'un côté et gestion du peuplement sous le contrôle des communes d'un autre. **Finale-ment, la décentralisation aurait alors contribué à la segmentation de l'action en matière d'habitat, chaque collectivité publique se positionnant à partir de ses préoccupations, de ses compétences, de sa légitimité à intervenir**. La cohérence de l'action publique est pourtant indispensable à la mise en œuvre du droit au logement, puisqu'il faut agir de façon simultanée et coordonnée sur l'offre, sur les mécanismes de solvabilisation, sur le régime juridique qui protège les hébergés et les locataires et sur les dispositifs d'appui aux ménages les plus fragiles.

Il n'est pas certain qu'avec la nouvelle répartition des compétences organisée par la décentralisation les populations les plus fragiles trouvent des réponses à leurs demandes de logement. Ce qui revient à souligner que **les actions en faveur du logement des personnes défavorisées ne peuvent être complètement confondues avec celles concernant le logement social**. C'était justement le constat à l'origine de la loi Besson en 1990, qu'il fallait certes produire des logements sociaux, mais qu'il fallait aussi veiller à ce que soient garantis l'accès et le maintien dans le

logement et qu'il était pour cela nécessaire d'adapter l'offre de logement ou d'habitat temporaire. **En d'autres termes, si la question du logement très social se fond dans celle du logement social, elle risque fort de disparaître. Les personnes défavorisées deviennent alors des demandeurs de logement social comme les autres, mais on sait qu'elles ne seront pas les premières servies, loin de là.** Les mécanismes spécifiques de traitement de la demande (contingent préfectoral, services spécifiques de recueil et de traitement de la demande, accords collectifs) ont pourtant fait la preuve de leur efficacité. La constitution d'un parc de logements dédié aux personnes en difficulté (PLA I, PST, parc conventionné et réservé) a pourtant permis de disposer de logements pour les personnes les plus fragiles. La question qui se pose est donc de savoir comment les PLH peuvent contribuer à recenser une demande prioritaire, à constituer un parc de logement réservé à ces demandeurs et à mettre cette demande et cette offre en relation.

#### Les associations de solidarité comme variable d'ajustement des politiques

Les nombreuses associations mobilisées pour intervenir auprès des publics en difficulté de logement et mettre en œuvre les interventions prévues dans le cadre de la politique en faveur du logement des personnes défavorisées sont déstabilisées par la décentralisation. Essentiellement liées aux politiques de l'Etat, souvent soumises à la tutelle de ses services (DDE et DDASS), elles en tiraient leur légitimité (notamment à travers les agréments préfectoraux) et leurs moyens d'action. La décentralisation bouleverse le paysage et ouvre pour toutes ces associations de solidarité, une période de doute et de fragilité.

Cette fragilité est d'abord liée à ce que l'on pourrait appeler « l'ambiance » du moment, qui tient au processus général dans lequel nous sommes engagés de marchandisation des services, y compris des services à caractère social rendus aux personnes, et de redéfinition de ceux qui relèvent de l'intérêt général. **Mais l'ambiance de la période tient aussi à l'incertitude qui pèse sur la politique en faveur du logement des défavorisés, dont les finalités semblent de moins en moins marquées par une logique d'insertion et de plus en plus par celle de la réponse à l'urgence, quand ce n'est pas, comme le suggèrent certains responsables d'associations, par une demande de contribution au « maintien de la paix sociale ». C'est donc fondamentalement le sens et la finalité des projets associatifs qui sont remis en cause.** Et il n'est pas nécessaire de mobiliser la société civile pour assurer la mise à l'abri des personnes à la rue, leur mise « hors d'eau, hors d'air » comme on le dit dans le bâtiment, pour assurer la sécurité et la paix sociale. On voit d'ailleurs

apparaître, dans certains domaines, des associations para-publiques qui se positionnent pour conduire certaines actions.

Plus concrètement, ce sont les missions développées depuis une quinzaine d'années par les associations qui sont mises en cause. Deux d'entre elles apparaissent plus particulièrement fragilisées. D'abord les missions qui concourent au développement d'une offre spécifique pour les personnes en difficulté, qu'il s'agisse de la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale pour assurer le développement d'une offre de logements dans le parc privé ou de la maîtrise d'ouvrage d'insertion assurée par le secteur associatif pour constituer une offre spécifique de logement financée en PLA I. Ces missions se sont développées dans un partenariat qui a privilégié jusqu'à maintenant les services de l'Etat ; leur maintien suppose qu'elles soient reprises et soutenues par les collectivités locales dans le cadre de la mise en œuvre de leurs PLH. C'est sans doute possible, mais nous avons indiqué précédemment que l'objectif de production d'une offre de logement d'insertion devait être identifié comme tel, ce qui n'est pas toujours le cas, notamment parce qu'il est difficile de distinguer localement, dans les PLH comme dans les conventions de délégation, le PLA I du PLUS (l'objectif affiché englobe souvent les deux financements) et la part du PLA I qui finance des opérations d'habitat temporaire (notamment l'application du plan quinquennal de réhabilitation des foyers de travailleurs migrants) de celle qui soutient la production de logements familiaux.

**Mais ce sont aussi toutes les missions d'intermédiation assurées par les associations qui sont fragilisées dans la période actuelle.** C'est ainsi que la plupart des départements s'interrogent sur la reconduction de l'aide à la médiation locative (AML), allocation versée depuis 1998 par l'Etat aux associations pratiquant la gestion locative adaptée ou la sous-location. Les choix, encore incertains la plupart du temps, relatifs à la place à donner à la médiation locative illustrent bien l'attention portée à la maîtrise des coûts, et il devient difficile de savoir si les décisions finales seront prises en fonction de l'évaluation du service rendu ou d'une volonté de rationalisation des coûts. En 2005, presque tous les départements ont maintenu l'aide, en attente d'une évaluation plus précise. Trois, parmi ceux auprès desquels nous avons enquêté, ont même choisi de l'abonder plus favorablement : il s'agit là d'une décision pragmatique fondée sur le constat que certains publics ne seront tout simplement jamais acceptés dans du logement classique sans une médiation sociale (ici, la forme de la sous-location ou du bail glissant) offrant une assurance aux bailleurs. Ou alors, devant la difficulté à produire du logement très social en PLA I, certains se résignent à ce qu'ils considèrent comme un pis-aller, la sous-location.



La « rationalisation » de toutes les formes d'intermédiation assurées par les associations (accompagnement social lié au logement, médiation locative, gestion locative adaptée) est vraisemblablement la voie qui sera la plus rapidement explorée par les départements dans leurs efforts d'ajustement : plus de la moitié envisagent déjà de « réorganiser cette ligne », de « clarifier les missions de toutes ces prestations » ; de « remettre tout cela à plat »... Le développement des procédures d'appel d'offres oblige déjà les associations à se situer de plus en plus dans un marché concurrentiel, et les somme de se soumettre à des demandes parfois quasiment contradictoires, comme les exigences des financeurs en matière de qualification des personnels, de procédures d'évaluation et de contrôle renforcées, qui peuvent aller de pair avec des modes de financement qui les maintiennent dans une réelle précarité (paiement à l'acte...).

Les réflexions en cours donnent à penser que les associations risquent également de se voir concurrencées sur d'autres types de missions, comme la prospection de logement en vue de la production de logement très social, ou même le développement d'une offre gérée directement par l'association, qui pourraient être « internalisées » au sein des services des conseils généraux et/ou renvoyées aux EPCI délégataires. Les conseils généraux ont de fait les moyens de créer des services que n'avaient pas les services déconcentrés de l'Etat, et plusieurs évoquent ainsi le souhait de limiter les « délégations de service ». Ces propos d'un élu en charge de l'action sociale départementale, prononcés lors d'un comité directeur de FSL, n'incitent guère à l'optimisme : « *vous savez tous que les transferts financiers de l'Etat dans tous les domaines de la décentralisation ont été en notre défaveur, nous faisons donc face à une augmentation impressionnante des dépenses, qu'il n'est pas possible de laisser filer. Je tiens à préciser que si nous ne pouvons plus tout financer, que si des associations d'insertion, quelles qu'elles soient, sont touchées, et c'est un risque, c'est l'Etat qui en porte la responsabilité* ».

Les associations qui agissent de fait comme délégataires d'un service public apparaissent alors comme les variables d'ajustement des politiques publiques. Envoyées au front pour accompagner les personnes en difficulté, imaginer et gérer des réponses leur permettant de restaurer leurs droits et de construire un avenir, elles sont mises en question quand les priorités changent et que l'environnement politique se transforme. **Faudra-t-il, comme cela s'est produit pour les associations qui interviennent dans les quartiers en difficulté, un autre séisme pour qu'on mesure le rôle que jouent les associations de solidarité dans le domaine du logement ?**

## Protéger les demandeurs de logement et les locataires

Les règles qui régissent les rapports entre propriétaires et locataires sont fixées par la loi du 6 juillet 1989 qui reconnaît dans son article premier le droit au logement comme un droit fondamental<sup>3</sup>. Malgré les nombreuses alternances politiques intervenues au cours des quinze dernières années, cette loi a jusqu'à maintenant fait consensus et elle n'a pas véritablement été remise en cause. La bonne santé « insolente » de l'investissement locatif ne le permet sans doute pas. Gageons que si celui-ci venait à fléchir, il ne manquerait pas de parlementaires pour plaider en faveur d'une limitation des droits des locataires. **Divers indices conduisent à penser que la protection qu'assure aux locataires la loi de 1989 ainsi que quelques autres textes, notamment ceux relatifs à la décence du logement, pourrait être revue à la baisse.** De ce point de vue, il est inquiétant de constater qu'au prétexte d'un défaut de logement pour les étudiants et les personnes défavorisées, le gouvernement ait un temps envisagé (Conseil des ministres du 25 mai 2005) de réduire les normes acceptables en matière de logement (réduction de la surface de 9m<sup>2</sup> à 7m<sup>2</sup>). Si de telles mesures pouvaient être acceptables dans la période de pénurie de l'après-guerre du fait du défaut de logement, parce qu'elles s'inscrivaient dans une période d'effort considérable en matière de soutien à la construction et d'amélioration du pouvoir d'achat, et parce qu'elles apparaissaient alors comme temporaires, elles le sont beaucoup moins aujourd'hui, dans une période où la production demeure très décalée par rapport à la demande sociale et où le retour à meilleure fortune des personnes défavorisées peut difficilement être imaginé à court terme. **Une telle mesure résonne alors comme un aveu d'impuissance de l'Etat et traduit l'absence de considération envers les faibles dans notre société.**

D'une façon générale, et au-delà de cette mesure concernant les normes de surface, qui depuis son annonce a d'ailleurs été abandonnée, la situation des demandeurs de logement et des locataires n'est pas aussi satisfaisante qu'on l'imagine. Elle n'est pas satisfaisante parce que la loi de 1989 n'apporte pas toutes les garanties aux locataires et que, sans

---

<sup>3</sup> Article 1er de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 : « le droit au logement est un droit fondamental ; il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent ».

être remise formellement en cause, elle est contournée et insuffisante pour traiter des situations difficiles.

## Des locataires reconnus, mais fragilisés

---

Adoptée à la fin des années 1980, après une décennie de débats marqués par l'adoption d'une première loi en 1982 visant à rééquilibrer les rapports entre bailleurs et locataires, jusqu'alors régis uniquement par les dispositions du Code civil, puis par la loi du 23 décembre 1986, la loi du 6 juillet 1989 vise explicitement la recherche d'un équilibre des droits et obligations réciproques des bailleurs et des locataires<sup>4</sup>. Les locataires sont ainsi reconnus comme co-contractants du contrat de bail et dotés de droits et de devoirs au même titre que les bailleurs. La loi cherche ainsi à définir un point d'équilibre entre les impératifs du droit de propriété et le droit au logement dont le Conseil constitutionnel a été amené à dire qu'il constituait « un objectif de valeur constitutionnelle<sup>5</sup> ».

### « Contrat nouvelle embauche », « bail nouvelle location » : une même dégradation des protections

La protection qu'apporte la loi de 1989 aux locataires est donc indéniable, puisqu'elle a introduit dans le contrat de bail un certain nombre d'éléments statutaires relatifs à sa durée, à son contenu (des clauses sont explicitement interdites), à la répartition des charges, à l'occupation. La durée du bail, qui apporte une stabilité certaine aux locataires quand elle est suffisamment longue, fait aujourd'hui l'objet d'une remise en cause par les représentants de la propriété immobilière. Quasiment illimitée dans le parc HLM du fait du droit au maintien dans les lieux et de la reconduction tacite du contrat de location, la durée du bail dans le secteur privé est de trois ans lorsque le bailleur est une personne physique et de six ans lorsque le bailleur est une personne morale, et en cas de reconduction tacite ou de renouvellement, le contrat est prolongé pour une durée identique à celle de la période initiale. S'engouffrant dans la brèche ouverte par l'adoption, au cours de l'été 2005, du contrat « Nouvelle embauche » (CNE) qui, pour diminuer le chômage, facilite les possibilités de licenciement et réduit donc les garanties dont bénéf-

---

4 Extraits de l'article 1er la loi du 6 juillet 1989 : « Les droits et obligations réciproques des bailleurs et des locataires doivent être équilibrés dans leurs relations individuelles comme dans leurs relations collectives.

5 La décision du Conseil constitutionnel du 19 janvier 1995 considère que « la possibilité de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle » qui résulte notamment des principes de la Constitution et du préambule de celle du 27 octobre 1946.

ficient les salariés, le Président de l'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI) a plaidé lors du congrès du mouvement qui s'est tenu au début de l'automne 2005, pour un bail « **Nouvelle location** » qui s'en inspire explicitement.

Que faut-il entendre par là ? Il s'agit d'un projet de nouveau contrat de bail plus précaire que celui qui sert aujourd'hui de référence. Pour l'UNPI, le système est le suivant : « *un bail de deux ans est signé, que le locataire comme le propriétaire peuvent rompre à tout moment avec un préavis de trois mois. A l'issue d'une période de deux ans, au cours de laquelle le concours de la force publique pourra effectivement être demandé, un bail classique pourra être signé et les loyers actualisés. Cette période d'essai devrait permettre de déceler les mauvais locataires*<sup>6</sup> ». A l'évidence, c'est une forme minorée et dépréciée du contrat de bail actuellement en vigueur qui est ainsi proposée. Sur de nombreux points, elle marque un retrait : durée du bail ramenée de six ou trois ans à deux ans, retour au mécanisme de la clause résolutoire qui ne laisse plus de liberté d'appréciation au juge pour rompre le contrat, introduction de la notion de période d'essai, comme si les garanties toujours plus nombreuses demandées à l'entrée des locataires ne suffisaient pas. Bref, c'est un retour déguisé à l'insécurité pour les locataires, comme cela était le cas avant 1982.

Ce retour en arrière est justifié de deux façons par les représentants de la propriété immobilière. Le bail « Nouvelle location » est d'abord présenté comme la contrepartie de l'effort demandé aux propriétaires privés pour maîtriser leurs loyers et remettre sur le marché leurs logements vacants. L'argument est séduisant, mais il oublie de rappeler que pour développer une offre de logements à loyers maîtrisés dans le parc privé, les propriétaires ont déjà obtenu un allègement des contraintes, puisque les loyers des logements pour lesquels ils touchent des subventions ont déjà fait l'objet d'un relèvement substantiel qui les rapproche des loyers de marché. Ce nouveau bail apparaît aussi de façon explicite comme un alignement sur la situation qui prévaut en matière de droit du travail, **comme si l'insécurité économique devait s'accompagner d'une insécurité résidentielle**. Le Président de l'UNPI l'indique clairement quand il souligne qu'il ne faut pas se leurrer et qu'« *un propriétaire préférera toujours un CDI à un CNE ; un CNE à un CDD et un CDD à un RMI...* ».

Il ne faut pas nier que l'insécurité du travail crée un vrai problème pour les bailleurs. Les représentants de la FNAIM ont d'ailleurs très vite

---

6 Entretien de Jean Perrin, Président de l'UNPI à Profession Logement, numéro 381 du 7 octobre 2005.

réagi à l'instauration du contrat « Nouvelle embauche » en soulignant que les titulaires de tels contrats seraient pénalisés quand ils chercheraient à se loger dans le parc locatif privé du fait de l'instabilité de leur situation. Mais quand la situation statutaire des salariés se dégrade, n'y a-t-il pas d'autre solution que de réviser à la baisse le statut des locataires ? Pour la Fondation Abbé Pierre la réponse est évidente et est à rechercher dans l'élaboration de nouvelles mesures permettant de garantir les risques locatifs et notamment de développer une véritable sécurité résidentielle qui répondrait à la sécurité professionnelle que tentent de promouvoir des organisations syndicales de salariés. Cela dessine une autre perspective que celle qui nous est proposée à travers le contrat « Nouvelle embauche » ou le bail « Nouvelle location », qui ne représentent rien d'autres qu'une dégradation des protections dont jouissent les salariés et les locataires.

#### La garantie des risques locatifs

La garantie des risques locatifs en préparation entre les partenaires sociaux et le gouvernement devrait s'adosser à un dispositif assurantiel. La Fondation Abbé Pierre n'est pas opposée à ce dispositif si des garanties sur certains aspects fondamentaux sont préservées par ce projet :

- Il doit être ouvert à tous les ménages sans condition de ressources, la solidarité nationale suppléant éventuellement aux risques des plus démunis,
- Cette garantie accordée ne doit en aucun cas se cumuler avec d'autres cautions exigées par le bailleur,
- Les assurances ne peuvent être exonérées du partage des risques et du devoir de solidarité en particulier sur le montant des primes et l'attention aux plus faibles,
- L'accompagnement social qui sera exigé par certaines situations doit être un accompagnement respectant l'intimité du ménage.

#### Un « grignotage » du droit des locataires

Les tensions du marché locatif privé, la progression continue des loyers et des charges, la concurrence pour accéder à une offre insuffisante, sont autant d'éléments qui contribuent à déséquilibrer la relation locative et à mettre en difficulté les personnes à la recherche d'un logement comme les locataires déjà logés. C'est ce qu'exprime un représentant d'une association de locataires que nous avons rencontré : « *les locataires se sentent en situation de faiblesse, et beaucoup acceptent ce que l'on pourrait appeler des petits abus (des frais supplémentaires à payer de manière inattendue, des retards de travaux ou des refus de réaliser certains travaux, des cautions non restituées...), sans penser qu'il y a quand même des recours possibles. Le tribunal donne pourtant toujours raison au locataire lorsque l'attitude du propriétaire est manifestement contraire à la loi. L'inconvénient, c'est qu'il y a beaucoup de zones*

*d'ombre : certaines pratiques, qui ne sont pas interdites en tant que telles, sont néanmoins à la limite de l'abus ». C'est effectivement dans la phase de recherche de logement que les abus se multiplient, quand les demandeurs sont dans une position particulièrement fragile puisqu'ils ne peuvent discuter les conditions qui leur sont proposées.*

### Marchands de listes ou marchands d'illusion ?

Les associations de défense des locataires repèrent toutes une série de pratiques, plus ou moins généralisées, qui émanent des professionnels immobiliers. La liste des services que certaines agences facturent désormais aux futurs locataires s'allonge... même quand le service apporté ne permet pas d'accéder à un logement. Ainsi, payer une inscription pour accéder aux offres d'une agence n'est pas nécessairement un gage de réussite, puisque l'agence ne s'engage pas à fournir un logement, mais seulement à mettre des offres de logement à disposition. Mais à entendre les témoignages, les personnes qui acceptent de payer directement les services d'intermédiation s'attendent à un résultat. Ainsi, cette jeune femme, qui a payé le droit de déposer un dossier dans une agence, se demande si elle n'a pas été victime d'une « arnaque » : *« l'agence m'a dit qu'elle travaillait aussi bien avec des particuliers qu'avec des HLM. Mais maintenant, je trouve ça vraiment bizarre. J'ai payé une inscription de 90 euros pour faire un dossier pour un HLM. J'ai monté le dossier avec l'agence, puis ils m'ont simplement dit qu'il était passé en commission et n'avait pas été pris »*. L'exemple est sans doute caricatural, mais il traduit une dérive inquiétante. La plupart des agences immobilières ne font effectivement pas payer de « droit d'entrée », mais d'autres formes de rémunération de ce service existent : par exemple, les offres sur les sites internet, accessibles au travers d'appels surtaxés.

D'autres pratiques semblent particulièrement préjudiciables pour les personnes à faibles revenus. C'est le cas des marchands de listes, qui s'engagent à fournir, contre paiement, des adresses de logements correspondant aux critères des demandeurs. Il revient ensuite aux personnes en recherche de logement de prendre contact avec les propriétaires et de négocier directement avec eux. La formule, quoique coûteuse (une liste coûte en moyenne 150 euros, et peut aller jusqu'à 180 ou 200 euros), est séduisante, notamment parce qu'elle permet de centraliser la recherche de logement (une seule agence, plusieurs offres) sur une période assez longue, généralement 4 à 6 mois, et qu'elle s'adresse assez clairement aux personnes aux revenus précaires et/ou insuffisants. En tous cas, **les témoignages recueillis en Ile-de-France montrent que des marchands de liste n'hésitent pas à vendre des listes à des ménages très précaires, dont les ressources paraissent pourtant insuffisantes pour**

**pouvoir accéder au parc privé dans le contexte actuel** : « *je crois qu'en fait, je ne gagne pas assez pour avoir un logement* », soupire une jeune femme, hébergée, disposant d'un CDD de trente heures par semaine et payée au SMIC, après avoir vainement tenté de trouver un logement par l'intermédiaire d'un marchand de listes. « *On m'a expliqué, dit-elle, qu'il y avait des arrangements avec les propriétaires pour les petits revenus. Au lieu de deux mois de caution, ils n'en demandent qu'un, le loyer est raisonnable, des choses comme ça* ».

Un certain nombre de personnes qui se rendent à l'Atelier de recherche de logement de l'Espace Solidarité Habitat (ESH) de la Fondation Abbé Pierre ont acheté une ou plusieurs listes, avant de renoncer à cette pratique. Le plus souvent, les personnes qui recourent à ce système ont vu une annonce intéressante (au loyer très en-dessous des prix du marché) dans des journaux gratuits, et ont appelé l'agence : le logement étant déjà loué, l'agence leur explique alors qu'il y a d'autres opportunités, et qu'il suffit de s'inscrire pour y avoir accès. Une jeune femme hébergée explique ainsi : « *on m'a donné un numéro d'attribution dans l'agence, pour pouvoir consulter les offres. Comme je n'avais pas encore de CDD et que j'étais toujours en contrat de qualification, l'agence m'a fait un prix, 150 euros, un peu comme un tarif d'étudiant. Mais je n'aurais jamais pensé que c'était si compliqué et si cher : c'est comme s'il fallait payer pour entrer dans l'agence !* ».

Si la formule peut sans doute convenir à des ménages disposant de garanties, elle s'avère une expérience aussi coûteuse que vaine pour les personnes les plus précaires. En près de trois ans, un peu plus de cent personnes fréquentant les Ateliers logement de l'ESH ont expliqué avoir acheté une liste, sans succès. **Tous les témoignages concordent : les logements sont généralement déjà loués lorsque les personnes appellent (parfois depuis plusieurs mois...), parfois les adresses sont erronées** (« *j'avais l'adresse, et je me suis déplacée directement, mais les numéros de la rue s'arrêtaient avant celui marqué sur ma liste* »)... **Ou bien les logements proposés ne correspondent pas vraiment aux critères demandés** : « *mon mari a payé une liste pour 6 mois, et on a donné un plafond à l'agence, on ne peut pas aller plus haut que 800 euros. Mais soit le logement est déjà pris quand on téléphone, soit on nous propose des logements trop chers, entre 1 000 et 1 200 euros. Alors là, on n'a même pas continué pendant les six mois prévus, parce qu'on se lasse, on comprend bien à un moment qu'on n'aboutit à rien. A l'agence, ils nous disent qu'on n'est jamais contents, mais en fait c'est eux qui ne nous proposent pas ce qu'on peut payer* ».

d'un marchand de listes. Les recours sont quasiment impossibles dans ce type de pratiques, car les agences s'engagent à fournir une liste, et non pas un logement. Cette jeune femme, agent d'entretien dans un hôpital parisien, hébergée chez son frère depuis plusieurs mois, n'a compris que trop tard les limites du système : « *toutes les fins de semaine, il fallait venir à l'agence, parce que c'est en fin de semaine qu'il y a le plus de logements. Ou alors, je pouvais appeler une boîte vocale, pour avoir des adresses. Il y avait deux ou trois adresses, ou parfois rien, et alors on te dit de revenir la semaine suivante. Toutes les adresses étaient trop vieilles, c'était toujours loué. Je n'avais pas compris qu'ils donnaient la liste à plusieurs personnes, je croyais que c'était pour moi. A force de venir j'ai eu l'impression qu'il n'y avait rien, que c'était des mensonges. Alors une fois, je suis venue, et j'ai dit que c'était de l'abus. Alors, un monsieur m'a dit attendez, on a quelque chose. Et c'était un 11 m<sup>2</sup> pour 400 euros ! Alors je ne suis plus revenue* ».

### Un contrat de réservation avant d'obtenir un contrat de bail

Une autre pratique récente qui semble se développer est celle du contrat de réservation. Un tel contrat permet en quelque sorte de lier le demandeur de logement par un rapport contractuel, avant même qu'il ne signe un contrat de bail. Au demandeur de logement intéressé par un logement, les agences immobilières proposent un contrat de réservation par lequel le réservataire s'engage à prendre en location le bien qu'il a visité dès lors qu'il aura rassemblé les pièces demandées par le bailleur et que celui-ci aura accepté de signer le bail de location.

Cette étape intermédiaire répond clairement à la volonté des agences immobilières de ne pas engager de frais (pour la constitution d'un dossier, pour la visite de l'appartement...) sans s'assurer que le candidat est réellement intéressé. C'est le sens de l'engagement qui lui est proposé moyennant une contribution financière, qui est de l'ordre d'un mois de loyer. **Cela revient effectivement, dans le meilleur des cas, à faire supporter par le futur locataire les frais de recherche de locataire, qui sont clairement ceux que devrait supporter le bailleur. Il y a donc non seulement un transfert de charge qui n'a pas de fondement juridique, mais aussi l'instauration d'un rapport contractuel particulièrement déséquilibré. Le réservataire supporte toutes les contraintes et il est le seul à véritablement s'engager : il paie une somme qui sera acquise au propriétaire en cas de désistement<sup>7</sup>, il s'engage à présenter rapi-**

<sup>7</sup> Un contrat que nous avons eu entre les mains note ainsi que « la somme sera acquise de plein droit au propriétaire-bailleur si le(s) réservataires ne donna(en)t pas suite à cette réservation ou si les justificatifs demandés ne sont pas conformes aux renseignements fournis » et, à un autre article, que « la non-fourniture des pièces mentionnées en annexe de la présente réservation entraînera la résiliation de plein droit du contrat de réservation ».



**dement (généralement 48 heures) les pièces demandées par le propriétaire et son mandataire et, en cas de non fourniture, le contrat sera résilié de plein droit et la somme versée sera acquise au propriétaire. Les engagements de l'agence ne sont bien souvent jamais énoncés et ne présentent en tout état de cause aucune symétrie avec ceux du candidat à un logement.**

Cette situation déséquilibrée apparaît très clairement dans cette affaire que la CLCV a eu à traiter dans une ville de province. Un contrat de réservation a été conclu, en juin 2005, entre une personne à la recherche d'un logement et une agence immobilière concernant un appartement de type 3. La somme de 790 euros a été versée le jour de la signature du contrat, qui stipulait deux conditions suspensives : la production des pièces demandées pour la constitution du dossier a été effectuée dans le délai requis de 48 heures, par contre l'accord du propriétaire qui devait intervenir dans les 48 heures après la constitution du dossier n'a pas été donné. Le candidat n'a été informé d'aucun refus au terme de la date convenue et pensait donc, selon les termes du contrat qu'il avait signé, que l'accord du propriétaire était acquis. L'agence est toutefois revenue sur cet engagement car, après de longs atermoiements, le propriétaire a finalement changé d'avis et retiré son bien du marché de la location. La CLCV a considéré qu'il y avait là un déséquilibre contractuel puisque la clause de renonciation à la location pénalise le réservataire en cas d'annulation, sans contrepartie dans l'hypothèse où le propriétaire renonce pour sa part à louer le bien, et elle a engagé une démarche de dédommagement pour rupture abusive du contrat de réservation.

Certains de ces contrats prévoient même que la somme versée est acquise à l'agence en cas de désistement. Une telle clause est évidemment illégale puisque la loi Hoguet, qui régit la pratique des agents immobiliers, interdit tout versement d'argent avant la signature du contrat de bail. Le juge été saisi d'une affaire de ce type à Grenoble par UFC Que Choisir et par la CNL et a condamné l'agence. Celle-ci a alors modifié les termes du contrat de réservation, qui indique désormais que la somme versée est acquise au propriétaire-bailleur et non pas à l'agence. Mais ce jugement ne change pas le caractère déséquilibré de ce type de contrat.

### **Toujours davantage d'exigences et de charges pour les locataires**

D'une façon générale, on constate une élévation des exigences envers les demandeurs de logement et les locataires. Cela se perçoit très clairement dans l'augmentation du nombre de pièces demandées pour prétendre à un logement. La liste est longue et impressionnante des pièces qu'il faut désormais produire pour prétendre à un logement,

même si certaines sont explicitement interdites : copie de carte d'identité ou de carte de sécurité sociale, copie intégrale du livret de famille, attestation de l'employeur prouvant que le salarié ne fait pas l'objet d'une procédure de licenciement et qu'il n'est pas démissionnaire, copie de relevé de compte bancaire ou postal, attestation de bonne tenue de compte, demande de copie de carte grise (sans doute pour évaluer les possibilités de saisie du véhicule en cas d'impayé)... La demande s'élargit même aux garants qui sont parfois appelés à faire état de leurs titres de propriété. D'autres ont été contraints de signer le bail et d'apparaître ainsi de fait comme co-locataires, et d'accepter d'être poursuivis avant même que le bailleur se retourne vers le locataire. Un bail dont la Fondation Abbé Pierre a eu connaissance est très explicite : « *je soussigné... (nom du garant)... accepte, sans bénéfice de discussion défini à l'article 2021 du code civil, ni de division, et sans pouvoir exiger que le bailleur ou son mandataire poursuive préalablement le locataire ou tout autre cautionnaire, de me porter caution solidaire et indéfinie...* » (extrait d'un bail en cours de validité signé en 2003). Il s'agit sans doute d'un cas limite, on ose l'espérer, mais il est symptomatique d'une dérive qui pousse toujours à la dégradation des protections dont jouissent les locataires. Bref, **la demande de garanties, qui bien des fois porte atteinte à la vie privée, semble sans fin et sans commune mesure avec le risque encouru.**

A cette extension des demandes de garanties s'ajoute la longue liste des services que les agences facturent désormais aux locataires. Ainsi, les traditionnels frais de dossier peuvent être augmentés de frais d'inscription, de frais de facturation de la quittance, de frais d'encaissement des chèques, de frais d'états des lieux, de renouvellement de bail, etc. Or, la facturation de certains de ces frais n'est pas légale : c'est le cas par exemple des états des lieux qui ne peuvent être reportés sur le locataire que s'ils sont réalisés par huissier, lorsque le locataire a refusé de faire un état des lieux directement avec le propriétaire ou son représentant. L'état des lieux est normalement gratuit lorsqu'il est établi contradictoirement par les parties.

## **Des locataires logés, mais insuffisamment protégés**

Etre logé ne suffit pas à se mettre à l'abri. Une rupture familiale, la perte d'un emploi, l'insuffisance des ressources sont autant de facteurs qui mettent chaque jour des ménages en difficulté. Les impayés de loyer ne peuvent pas toujours être traités, du fait de budgets familiaux trop serrés (voir sur ce point le chapitre 2), les plans d'apurement ne représentent pas une solution généralisable et les aides des fonds de solidarité

pour le logement se révèlent bien souvent insuffisantes. Dès lors c'est l'expulsion qui se dessine, avec son cortège de difficultés aggravantes.

### Des lois et des mesures réglementaires pour prévenir les expulsions

Le nombre d'expulsions a sensiblement ralenti après 1998, mais depuis il a recommencé à croître. C'est ainsi que 6500 à 7500 expulsions sont réalisées chaque année avec le concours de la force publique, dont moins d'une sur trois dans le parc HLM<sup>8</sup>.

Le ralentissement constaté à la fin des années 90 est probablement lié aux effets positifs de la loi de lutte contre les exclusions. La loi avait en effet introduit des éléments nouveaux sur la prévention des expulsions pour favoriser une prise en charge le plus en amont possible des problèmes d'impayés. Elle prévoyait notamment d'impliquer le Préfet assez tôt dans la procédure (pour réaliser une enquête sociale), alors qu'il n'intervenait auparavant qu'en toute fin de procédure (pour accorder le concours de la force publique dans les expulsions effectives). La loi prévoyait aussi la possibilité, pour les juges, d'accorder aux ménages des délais de paiement de leur dette.

En outre, la mise en œuvre de cette loi avait été accompagnée d'une augmentation des moyens financiers des FSL de 44% (en 1999), d'une revalorisation des aides au logement (et d'une augmentation de l'enveloppe budgétaire de 4,5 milliards de francs), et de la création du Loca-Pass à l'initiative des partenaires sociaux. Certains moyens restaient insuffisants cependant, à commencer par ceux de certaines sections départementales des APL (SDAPL, aujourd'hui CDAPL) dont le rôle est important dans la solvabilisation des ménages en situation d'expulsion, mais leurs effectifs, déjà faibles, n'ont pas été augmentés et tendent aujourd'hui à diminuer.

Néanmoins, **depuis 1997, le nombre de demandes de concours de la force publique pour expulser a progressé régulièrement, ainsi que le nombre de concours accordés** - mais pas forcément réalisés - (de 14 500 décisions en 1997 à plus de 20 000 en 2002). L'Etat a en effet pris conscience du coût exorbitant que représente pour lui le refus du concours de la force publique par le Préfet, puisqu'il faut, en cas de refus, indemniser les bailleurs concernés : en 2001, ces « indemnités d'occupation » représentaient ainsi près de 65 millions d'euros pour les seuls organismes HLM.

En mai 2004, le ministre de la cohésion sociale, Jean-Louis Borloo,

imposait un moratoire des expulsions dans le secteur HLM, pour les ménages considérés « de bonne foi », accompagné d'un accord avec l'Union des HLM reposant sur un effort partagé : des protocoles engageant le ménage, le bailleur et l'Etat pouvaient être signés pour donner une « dernière chance » aux ménages menacés d'expulsion. Ce protocole pouvait être signé dès lors que le ménage reprenait le paiement de son loyer, et acceptait de signer un plan d'apurement de sa dette. L'APL pouvait alors être à nouveau perçue par le ménage, et ce de manière rétroactive, pour aider à résorber la dette (auparavant, dans 75% des départements, les ménages ne pouvaient plus prétendre à l'APL dès lors que leur bail avait été résilié). Quant au bailleur, il s'engageait à abandonner ses poursuites contre le ménage et à lui signer un nouveau bail dès lors que la dette était soldée.

Pour les nombreux bailleurs qui ont organisé leurs services de manière à réaliser une véritable prévention des impayés et des expulsions<sup>9</sup> après la loi de 1998, le protocole ne permettait pas d'apporter une réponse pour les situations réellement problématiques, c'est-à-dire les ménages pour lesquels tout avait été tenté sans succès auparavant, parce qu'ils sont dans l'impossibilité financière et sociale de respecter durablement le paiement régulier d'un loyer. Dans certains départements, le dispositif n'a pas été mis en place (aucun protocole signé) ou bien considéré comme non obligatoire, et certains bailleurs ont préféré attendre la promulgation de la loi de cohésion sociale qui devait le reprendre, mais qui a finalement vidé de son contenu le dispositif initial.

En effet, il faut constater que dans le texte, la responsabilité de loger les plus démunis et les ménages les plus insolvables repose aujourd'hui sur l'entière et unique responsabilité des bailleurs sociaux : la loi reste floue sur la possibilité pour le bailleur de dénoncer le protocole (le non-respect du plan d'apurement ou du paiement du loyer ne constitue pas une raison de le faire) et, surtout, le Préfet n'est plus obligatoirement tenu de les signer : dans 25 départements, dont la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne en Ile-de-France, ou encore les Bouches-du-Rhône, les Préfets se sont officiellement désengagés. Cet état de fait est d'autant plus incompréhensible que le dispositif reposait en grande partie sur l'engagement tripartite, qui se résume aujourd'hui à un engagement bailleur/locataire, lequel n'apporte rien à la situation existant depuis 1998.

Du point de vue des locataires, qu'est-ce que le dispositif Borloo a apporté en termes de droits ? Est-il mieux protégé qu'auparavant, est-il au contraire davantage exposé ?

---

<sup>9</sup> Recrutement de conseillères en économie sociale et familiale, intervention au domicile dès le second mois d'impayé, proposition de plans d'apurement très en amont, etc.).

### Les locataires face à une procédure d'expulsion

Au final, 10 000 protocoles ont été signés depuis le dispositif d'urgence mis en place en mai 2004, et ce à tous les stades de la procédure. Certains bailleurs ont ainsi proposé à tous leurs ménages en impayés la signature d'un protocole, y compris ceux qui n'avaient pas encore été assignés au tribunal. De telles pratiques tendent à vider le dispositif d'urgence de sa finalité initiale puisqu'il représentait une « dernière chance » pour permettre de rétablir dans leurs droits les ménages qui vivent dans un logement HLM sans droit ni titre (leur bail a été résilié), que l'Union sociale pour l'Habitat estime à 22 000.

Son application, localement, a donc été très nuancée et on constate déjà de nombreux travers :

- plus de 3 500 ménages ont refusé de signer (beaucoup n'ont pas répondu, en fait, aux propositions du bailleur) et peuvent de ce fait être considérés comme de mauvaise foi par leur bailleur ;
- l'USH indique que 25% des protocoles signés ne sont pas respectés et craint que le dispositif n'ait fait que retarder leur expulsion ;
- il semble que certains bailleurs qui utilisent le protocole très en amont de la procédure y voient surtout l'opportunité de transformer la « dernière chance » en « chance unique » : en cas de non-respect du protocole par le ménage, ils font valoir cet accident comme une preuve de mauvaise foi, afin d'obtenir un jugement d'expulsion et non l'octroi de délais supplémentaires pour le ménage. Il n'est pas certain que l'argument joue réellement contre le ménage (le meilleur argument étant de se présenter en personne face au juge), mais le fait qu'il soit ainsi détourné de sa fonction initiale est inquiétant ;
- on constate enfin que la majorité des ménages concernés ne relèvent pas de l'APL, alors que l'un des piliers du dispositif était de permettre la reprise du versement de l'aide !

On peut ainsi considérer que le dispositif n'apporte pas un droit ou une protection supplémentaire pour de nombreux ménages, et qu'il pourrait même, dans certains cas, précipiter la décision de leur expulsion.

Enfin, les ménages les plus en difficulté ne semblent pas avoir été vraiment ciblés par le dispositif (ménages à faibles ressources, bénéficiaires de l'APL notamment). Les tendances observées depuis le début des années 2000 (précarité croissante des ménages du parc HLM face à des loyers qui augmentent, phénomène croissant de surendettement de ménages actifs) ne semblent pas avoir trouvé de réponse satisfaisante dans le moratoire imposé en mai 2005 par le Ministre de la Cohésion sociale, et encore moins dans le texte de loi qui a suivi.

En outre, depuis 1998, les concours de la force publique ne sont que rarement assortis d'une proposition de relogement, alors que la circulaire d'application de la loi prévoyait que le Préfet accorde une possibilité de relogement des ménages, en lien notamment avec le PDALPD. La politique de désengagement actuel de l'Etat dans la production de solutions de logements pour les plus démunis, comme dans les dispositifs, semble devoir aggraver cette déresponsabilisation vis-à-vis du relogement des ménages expulsés.

Et ce, tandis que grandit le nombre de ménages pour lesquels il n'existe pas de solution à l'heure actuelle, c'est-à-dire ceux qui ne sont pas en mesure de payer un loyer, même infime. L'Union Sociale pour l'Habitat estime ainsi à 6 000 le nombre de ménages qui ne pourront pas tenir leurs engagements inscrits dans le protocole Borloo. Et ce alors même que le protocole est censé être leur « dernière chance ».

**Tant que chacun ne joue pas le rôle qui lui est attribué dans le chaînage de la prévention des expulsions, et tout particulièrement l'Etat (qui est un garant à bien des égards), on peut difficilement attendre des résultats probants des dispositifs de prévention des expulsions.**

Enfin, les mesures mises en place depuis 2004 ne doivent pas faire oublier que dans le parc privé, qui reste peu concerné par les lois et mesures successives, et où les assurances « impayés de loyer » obligent le bailleur à engager immédiatement une procédure en cas d'impayé, les expulsions réalisées sont sensiblement plus nombreuses que dans le parc social, alors qu'il accueille un grand nombre de ménages pauvres.

## Des exemples européens pour favoriser la mise en œuvre du droit au logement

Le recensement d'expériences européennes concernant la mise en œuvre du droit au logement qui est présenté ici montre qu'il est possible de faire autrement et que ce qui est souvent présenté comme inéluctable en France pourrait bien être modifié sans que cela engage des coûts supplémentaires. Certes nous ne prétendons pas que tout ce qui vient d'ailleurs est meilleur et que ces apports peuvent être facilement transposés dans notre droit et dans nos pratiques. Pour autant, ces exemples, qui prennent ce qu'il y a d'exemplaire dans d'autres pays européens, peuvent au moins susciter la curiosité et l'interrogation et appeler à faire bouger ce qui apparaît immuable. En décalant le regard, ils nous invitent à penser que c'est aussi au niveau européen que se construit le droit au logement dans le cadre des traités et accords internationaux.

### Les statuts locatifs

Tous les pays européens définissent un statut spécifique pour les locataires de résidence principale. Mais tous n'y mettent pas le même contenu, les mêmes contours, les mêmes fondements de la protection.

**En Grande-Bretagne et en Allemagne, les locataires sont "propriétaires de l'usage"** de leur logement. En France, la propriété est absolue et indivise entre ses trois composantes (l'usage, les fruits tirés de l'usage, la capacité à décider du devenir du bien). Le statut locatif est protégé par le Code Civil et la Loi de 1989, dans une recherche de ce que l'on pourrait appeler des rapports contractuels équitables.

Au Royaume-Uni et encore plus en Allemagne, la propriété est également absolue, mais divisée entre le propriétaire et le locataire. Le locataire est considéré comme "propriétaire de l'usage". C'est à ce titre qu'il est protégé. Et comme c'est un droit absolu, la protection est très forte. Par exemple, au Royaume-Uni, le droit au logement est pour partie opposable aux collectivités locales, au nom du fait que sa mise en cause est une atteinte au droit fondamental qu'est le droit de propriété. La pro-

priété de l'usage est un titre et peut donc se vendre (un peu comme les droits d'entrée dans les logements en Loi 1948 autrefois).

En Allemagne, la propriété de l'usage permet de transmettre le logement à sa descendance sur trois générations, avec des conditions de reprise du logement par le propriétaire à peu près impossibles tant que le locataire respecte ses obligations. Au point que Jane Ball (spécialiste anglaise de droit comparé du logement) affirme qu'en Allemagne "les locataires ont tous les attributs du propriétaire, sauf la possibilité de vendre leur logement". Ce statut induit des conséquences, comme par exemple l'aide à l'amélioration de l'habitat qui est largement orientée vers les locataires. Au-delà de l'effet positif sur l'entretien du logement par les locataires, l'aide à l'amélioration de l'habitat intervient donc aussi partiellement comme un mécanisme de redistribution économique. On peut supposer que cette maîtrise sur le devenir des logements, tel qu'il est organisé en Allemagne, contribue à limiter la hausse des loyers et à rendre moins fréquentes les augmentations à la relocation. Ceci dit, la propriété de l'usage, si elle offre une bonne protection juridique, n'a pas en elle-même de valeur sur le fonctionnement du marché, comme en atteste les deux exemples opposés en termes de niveau de marché de Berlin et de Londres.

Plus simplement, **le droit belge ne permet pas d'exiger un garant dans un contrat de bail**. La sécurisation du rapport locatif ne passe pas par un tiers, mais par des logiques assurantielles privées à la charge du bailleur. Les dépôts de garantie (jusqu'à trois mois de loyer) sont versés sur un "compte commun", dont les intérêts sont reversés à part égale au bailleur et au locataire. Pour débloquer ce compte au terme du contrat, les deux signatures sont nécessaires, ce qui incite les deux parties à s'entendre sur les conditions de sortie, notamment en matière d'état des lieux. Quand on sait le durcissement des pratiques en France sur les états des lieux et les restitutions de caution, ces dispositions paraissent intéressantes pour réduire les risques de conflit.

Par ailleurs, toujours **en Belgique, le contrat de bail offre des protections intéressantes au locataire** : le bail est conclu pour une durée de neuf ans (renouvelable par trois ans) assorti d'une possibilité de congé, six mois avant l'expiration, sans qu'il soit nécessaire de le motiver. Le preneur peut donner congé avec un dédit de trois mois, mais si son départ intervient au cours des trois premières années, il devra une indemnité de un à trois mois (selon la durée de présence). Le propriétaire peut, pendant le bail, donner congé pour reprise (avec préavis de six mois), si le futur habitant a un lien de parenté avec le bailleur. Le logement doit alors être occupé de manière effective et continue pendant deux ans au moins, dans un délai d'un an après le congé.



Le congé pour travaux est très encadré et n'est possible que si les travaux sont prouvés, nécessaires, conformes à la destination du bien, aux règles d'urbanisme, etc. La possibilité de donner congé sans motif au cours du bail est possible, mais le bailleur devra alors une indemnité allant de six mois à neuf mois de loyer, selon le temps qui reste, un peu comme pour un bail commercial en France. Le bail peut-être prorogé malgré le congé, en raison de "circonstances exceptionnelles", notamment le "grand âge", soit par accord entre les parties, soit par décision de justice. La prorogation peut être renouvelée une fois.

La protection des habitants ne passe pas uniquement par les dispositions concernant le rapport locatif. Elle peut aussi passer par leur plus grande maîtrise sur leur environnement. Ainsi, **l'Espagne a mis cette année en place un dispositif de co-gestion urbaine**. La récente loi sur les Grandes Villes adoptée par le Parlement espagnol (2005) contraint les communes de plus de 100 000 habitants à confier une partie de la gestion de leur budget aux quartiers, sous contrôle direct des habitants. Un effet attendu de cette loi est de pousser à la négociation, notamment sur les projets urbains et ce que nous pourrions considérer comme la "politique de la Ville". En clair, les différents niveaux sont appelés à négocier des co-financements, comme c'est le cas entre institutions. Les habitants font partie du jeu institutionnel et sont organiquement et économiquement partie prenante de la décision. Au-delà de la question politique sur la participation, le but est aussi de mieux faire comprendre à chaque partie les logiques et contraintes des autres partenaires, en les mettant à égalité et en les contraignant à discuter.

## **Le droit au logement opposable**

**Le droit au logement opposable existe en Ecosse.** Le Royaume-Uni dispose depuis longtemps d'un droit opposable théorique, mais les plaignants doivent faire la preuve de leur absence de responsabilité dans leur situation et de la compétence de la collectivité qu'ils mettent en cause, ce qui n'est pas facile. Une loi écossaise de 2004 a renversé la charge de la preuve. C'est à la collectivité locale de faire la preuve qu'elle n'est pas compétente ou que la personne est responsable de sa situation (ce qui n'est pas plus facile...). L'application de la loi prend effet en deux temps : immédiatement pour dix-sept catégories prioritaires ; dans dix ans pour l'ensemble de la population.

Elle s'appuie sur la forte capacité des collectivités locales, qui maîtrisent le logement social et peuvent dans une certaine mesure intervenir sur le logement privé. En cas de difficulté dans le logement proposé,

la loi prévoit une gradation de responsabilité pour la collectivité, qui doit d'abord offrir un statut stable et un logement ordinaire. En cas de dysfonctionnement (impayés, troubles) le ménage se voit d'abord prescrire des services ou dispositifs sociaux. Si ce n'est pas suffisant, le ménage est orienté vers une structure temporaire, plus encadrée (type maison-relais, résidence sociale). Si ce n'est toujours pas suffisant, il est orienté vers des structures encore plus encadrées (type CHRS), et en dernier ressort vers un accueil collectif d'urgence, minimum de protection que la collectivité doit à l'individu. Toutes ces mesures sont provisoires, à échéance fixe, et le ménage est en droit d'exiger un logement ordinaire en l'absence de dysfonctionnement à l'issue de ce séjour. Quelques recours ont déjà été formulés, qui ont abouti à une solution d'habitat pour les plaignants. Ceci dit, la possibilité du recours ne permet pas d'organiser les filières d'accès.

A l'heure où la question de la place des demandeurs dans le processus d'attribution, et plus généralement celle de la mixité, sont en débat en France, **le Royaume-Uni a expérimenté avec succès un système d'accès au logement social basé sur les choix des individus** (emprunté à la ville de Delft, aux Pays-Bas). Ce système est fondé sur la transparence du processus d'attribution. On connaît le nombre de postulants et les critères de priorité retenus. Cela évite les incompréhensions et suspicions qui marquent parfois les rapports entre demandeurs et gestionnaires de logements sociaux. En même temps, cette information permet aux candidats d'élaborer leur propre stratégie, en fonction des chances de réussite.

En Italie, où la responsabilité des politiques de l'habitat est partagée entre différents niveaux territoriaux, leurs objectifs ne convergent pas toujours et la question de la garantie des droits individuels est posée. **Plusieurs régions italiennes mettent actuellement en place des "agences de l'habitat"** qui ont vocation à mutualiser les moyens d'intervention. Ces agences regroupent non seulement les financeurs du logement social, mais aussi les bailleurs, les associations, bref, tous les acteurs concourant à la mise en œuvre du droit au logement. **Dans le futur, cette instance pourrait porter la responsabilité de la mise en œuvre du droit au logement.**

## La maîtrise des augmentations de loyers et la régulation du marché

---

Là encore, il est intéressant d'observer différentes modalités existantes de fixation de la hausse de loyer autorisée. **En Suède, les hausses de**

**loyers sont négociés entre bailleurs et locataires** (comme l'avait prévu la loi du 22 juin 1982 en France, loi qui a été abrogée en 1986). Les collectivités locales disposent d'offices publics (pas vraiment sociaux, car ils ne visent pas spécifiquement les ménages à revenus modestes) ; les loyers y sont négociés avec les associations de locataires, en prenant en compte le pouvoir d'achat des ménages concernés et les besoins et exigences du bailleur qui doit dégager une certaine marge pour continuer à entretenir les logements et à construire. Le loyer de chaque logement (ou type, selon la taille, l'emplacement, les normes de qualité, etc.) est alors fixé selon une "valeur d'usage".

Sur le marché privé, les loyers sont alignés sur ceux du secteur public. A caractéristiques égales, les logements privés et publics proposent le même loyer, sans considération pour les coûts réels. Notons tout de même que les propriétaires considèrent que l'inconvénient de cette réglementation est de les pousser à investir dans l'existant plutôt que dans le neuf. Par ailleurs, ce fonctionnement nivelle fortement le marché, qui ne propose pas de logements très onéreux, mais pas non plus de logements bon marché.

Un autre enjeu de l'intervention publique, présent partout en Europe, est la lutte contre les phénomènes de spécialisation socio-spatiale. C'est ainsi que **les Pays-Bas ont mis en place depuis 2000 une sorte de "taxe sur l'attractivité"**. Le logement locatif est largement fourni par des "associations de logement", et il concerne un large spectre de la population. Avec le temps, certaines associations sont devenues plus attractives que d'autres. Ces nuances incarnent la ségrégation socio-spatiale. Afin de restaurer l'attractivité et l'égalité de fait entre ces associations, un mécanisme de redistribution a été mis en place en 2000 : le "fonds renouvelable".

## La qualité de l'habitat

La France a étendu son arsenal réglementaire en matière de normes de qualité, avec l'introduction d'une référence à la notion de logement décent et la lutte contre l'habitat indigne. Un des problèmes qui se pose est celui du repérage de ces logements non conformes.

Pour y répondre, depuis 1998 en Belgique, la **région wallonne a instauré un "permis de location"**, pour les logements "à risque" : logements dits collectifs, dotés d'au moins un service commun (WC, douche,...), les meublés et les logements ordinaires d'une superficie habitable inférieure à 28 m<sup>2</sup>. Ces logements font l'objet d'un contrôle technique, un peu

comme les voitures. Sont vérifiés les critères suivants :

- la salubrité,
- le respect d'une superficie minimale,
- le respect des normes d'occupation (2 voire 3 personnes par pièce selon la composition familiale),
- la garantie de l'inviolabilité du domicile et le respect de la vie privée,
- le respect des règles sanitaires locales et des servitudes d'urbanisme.

Ces permis sont délivrés par des enquêteurs issus des services publics locaux ou de professionnels agréés (architectes, etc.). Le coût d'un permis est plafonné à 125 euros. Il existe des contrôles par sondage ou suite à une plainte. Les risques encourus sont de 8 jours à un an de prison si le logement est loué sans permis. Toute obstruction au travail des enquêteurs (y compris de la part du locataire) peut entraîner une amende.

Par ailleurs, à Bruxelles, le code du logement prévoit des dispositions assez proches de nos normes de décence, mais impose à tout bailleur de demander une attestation de conformité (en gros, nos normes de décence). Le risque encouru pour louer un logement non conforme, ou ne pas disposer d'une attestation, est une amende de 3 000 à 25 000 euros.

## **Le logement des défavorisés**

---

Dans tous les pays européens, les politiques de l'habitat s'accompagnent d'un volet spécifique d'intervention auprès des catégories les plus vulnérables de la population.

**L'Allemagne a fait le choix le plus drastique de resserrer le public destinataire des aides publiques d'Etat.** La réforme de la Loi d'aide au logement a réduit le public-cible des aides publiques aux ménages qui ne peuvent pas trouver de solution sur le marché par eux-mêmes. Auparavant, comme en France, les nécessités de l'après-guerre avait induit des dispositifs très larges. Cette logique est assez conforme aux orientations européennes, qui poussent à considérer l'individu comme un consommateur (donc à libéraliser les marchés), et à lui assurer une protection quand il ne peut accéder au marché.

**L'Irlande a décidé de fournir un effort spécifique pour les "allocataires de long terme".** Les collectivités locales se sont vu confier la responsabilité formelle des ménages bénéficiant d'une allocation logement (dite

complément de loyer) depuis plus de dix-huit mois. Ces ménages sont considérés comme des allocataires à long terme et les collectivités locales ont donc la responsabilité d'évaluer leurs besoins d'habitat et d'y répondre, notamment par le biais d'une contractualisation à long terme avec les bailleurs privés (en Irlande, seule 10% de la population est éligible au logement social).

Jusqu'à présent, les titulaires d'un complément de loyer étaient relégués dans une sorte de sous-marché du logement. Le fait d'avoir confié la responsabilité de l'habitat de ce public aux collectivités locales doit permettre de planifier les réponses et d'engager les collectivités dans la résolution d'ensemble des besoins d'habitat, sans négliger les populations parfois estimées indésirables par les habitants en place.

**Le Danemark a mis en place un programme "Freak housing for freak people"**. La Commission Européenne a sélectionné au titre des bonnes pratiques, en 2005, ce programme "logements bizarres pour gens bizarres". Il s'agit de fournir des formes et des conditions d'occupation originales, variées, permettant d'assumer la diversité des modes de vie, dans la perspective de répondre à la grande marginalité.

L'intérêt de ce programme réside dans sa complémentarité avec les logiques d'insertion qui, comme partout, sous-tendent l'ensemble des politiques sociales de l'habitat. Dans le cadre de ce programme, il ne s'agit pas de faire accéder les individus à un logement ordinaire, mais d'adapter les normes du logement à ce que sont les individus.

Cette logique n'est pas sans poser question sur le renoncement à une perspective d'insertion et sur l'assignation de la marginalité à des formes d'habitat spécifiques. Mais ce programme présente le mérite de s'attaquer sans fausse pudeur à la question de ceux qui restent à la porte des dispositifs d'intervention existants. Cette reconnaissance institutionnelle de l'altérité permet également aux personnes concernées d'être intégrées à la ville.

**La Finlande** n'a pas fait le choix d'un habitat atypique, mais s'est lancée dans une production massive à l'adresse des sans-abri : **1 000 logements par an pour les sans-abri à Helsinki**. La région capitale (autour de Helsinki, où se concentre l'essentiel des difficultés urbaines et sociales) s'est dotée d'un programme sur quatre ans, 2002-2005, prévoyant d'acquérir ou de construire 1 000 logements par an à destination des personnes sans-abri, soit 4 000 logements supplémentaires à la seule destination de ce public pour l'ensemble de la période. L'objectif a été atteint.

Ceci dit, ces programmes ne disent rien sur la qualité de service. Et nous savons qu'en France la question de la qualité d'accueil dans les structures d'urgence a fait l'objet de deux courriers ministériels aux Préfets, en 1998 et 2000, pour insister sur le respect d'un certain nombre de principes, qui ont bien du mal à être préservés.

**L'Espagne a initié un processus visant à améliorer la qualité de services aux sans-abri.** Le Plan d'Action National pour l'inclusion <sup>10</sup> prévoit dix mesures prescriptives (les politiques sociales sont décentralisées), parmi lesquelles :

- l'organisation de formations destinées aux professionnels afin d'améliorer leur aptitude à identifier très tôt les situations à risques et à intervenir très rapidement le cas échéant,
- la prise en charge gratuite des divers besoins des personnes sans-abri, aussi longtemps que leur situation l'exige (transports en commun, hygiène personnelle,...),
- l'élaboration d'un guide de la qualité des structures d'accueil résidentiel prévoyant des normes spécifiques et obligatoires (horaires flexibles, espace personnel, possibilité d'accueillir les couples et les familles,...).

Concernant la prise en charge des besoins, citons l'exemple de la ville de Gijon, qui a établi une "carte universelle" permettant l'accès à tous les services municipaux (bibliothèques, complexes sportifs, transports publics, hébergement d'urgence...), avec une logique de crédits. Cette carte est délivrée gratuitement aux ménages pauvres par les services sociaux de la municipalité. C'est un outil de citoyenneté municipale, de restitution aux personnes de pouvoir sur leur vie.

Concernant l'évaluation des dispositifs de traitement de la grande marginalité, le conseil municipal de Bilbao s'est doté, quant à lui, d'un groupe de travail chargé de coordonner les dispositifs de traitement des exclus, et de dresser régulièrement une évaluation de la situation des personnes sans-abri, ainsi que des dispositifs les concernant.

## La prévention des expulsions

---

Afin de prendre en charge les difficultés de voisinage (y compris sur la voie publique concernant les sans-abri), **les Pays-Bas ont développé un "dispositif de la dernière chance", comme alternative à l'ex-**

---

<sup>10</sup> Document que chaque pays de l'UE doit produire, lequel offrira à terme des possibilités de comparaison et de mise en cohérence des politiques de lutte contre l'exclusion à l'échelle européenne.

**pulsion pour trouble.** Les dispositifs sont adaptés à la diversité des situations locales, mais ils visent tous à rassembler les acteurs concernés (bailleurs, locataires, municipalité, police, services sociaux et médicaux, etc.) et à créer une unité de réception des plaintes et de traitement des situations.

Sur les huit territoires concernés, le dispositif mis en œuvre a les modalités suivantes :

- centralisation des plaintes,
- diagnostic partagé sur les situations,
- avenant au bail, créant des obligations nouvelles pour le locataire et modifiant son statut d’occupation,
- intervention associative, au titre de l’accompagnement social ou de l’intermédiation locative.

Ces dispositifs ont abouti à des résultats significatifs, même si les cas les plus difficiles ne parviennent pas à être résolus (il s’agit le plus souvent de troubles psychiatriques graves). Et l’efficacité ne doit pas occulter la dimension de “contrôle social” qui accompagne la gestion de ces situations.

A Amsterdam, le Meldpunt est un central téléphonique intégré aux services sociaux communaux, qui recense les plaintes de voisinage dans la rue ou les immeubles de logement social (36% des résidences principales). La plainte doit être nominative. Chaque plaignant doit décrire la situation qui motive sa plainte, indiquer depuis combien de temps elle dure, décrire les démarches effectuées pour faire cesser les nuisances et préciser s’il a déjà contacté le propriétaire. Pendant la nuit, les messages sont enregistrés.

La victime reçoit la promesse qu’une intervention aura lieu et qu’elle sera contactée dans un délai de quinze jours pour lui rendre compte de ce qui a été mis en œuvre. Cette considération apportée aux victimes apparaît comme l’un des points les plus positifs du dispositif pour la municipalité d’Amsterdam, car elle accroît le sentiment de confiance de la population envers les services publics.

A Tilburg, le traitement des troubles de voisinage se caractérise par les liens étroits entre les bailleurs sociaux et la Fondation “Traverse”. Parce que l’expulsion coûte cher et que ses résultats sont aléatoires, les bailleurs sociaux préfèrent, en cas de troubles, faire appel à une association d’accompagnement qu’ils rémunèrent pour l’intermédiation effectuée. La Fondation s’engage, après signalement du propriétaire, à intervenir pour élaborer un diagnostic et proposer un accompagnement social adapté d’un ou deux ans.

En Autriche, un **dispositif municipal ambitieux de prévention des expulsions locatives** a été instauré à Vienne : le “FAWOS<sup>11</sup>”. Il existe depuis 1996, pour répondre au 10 000 jugements d’expulsion prononcés chaque année à Vienne. L’objectif est de traiter les situations de crise, d’intervenir en amont pour tarir la source des problèmes et de mener des recherches sur l’efficacité des outils d’intervention.

Le Fawos propose des informations et un accompagnement à la fois social et juridique aux ménages menacés d’expulsion. Systématiquement, une information sur le Fawos est envoyée à l’ensemble des parties avant toute décision du tribunal accordant l’expulsion. Le Fawos propose une médiation entre bailleurs et locataires. Il est souvent sollicité par les bailleurs eux-mêmes, en prévention, car ils y voient un moyen de contribuer au règlement du loyer et à l’entretien de rapports pacifiques. Le Fawos gère en outre les aides au maintien, qui peuvent prendre la forme de secours, ou de caution sur les arriérés de loyer (en gros, un rachat de dettes), pour les locataires en attente de revenus.





- Un engagement insuffisant pour répondre aux besoins en logement
- Un engagement insuffisant pour réduire les fractures sociales et territoriales
- Le logement saisi par la fièvre du marché : l'amortissement « Robien » en question
- Une solidarité qui ne fonctionne pas

## chapitre

# des politiques en décalage avec les besoins sociaux

L'histoire bégaie. Le logement, qui n'avait pas de responsable ministériel en titre en 2002, en a récupéré un en 2004 lorsqu'il s'est agi de mettre en œuvre le plan de cohésion sociale, qui comporte un volet logement conséquent, mais n'en a plus dans le nouveau gouvernement nommé après le référendum du 29 mai 2005. Et dans la déclaration de politique générale du Premier Ministre, en juin 2005, le logement est évoqué sur un mode mineur (mobilisation de terrains pour la construction sociale, élaboration d'un nouvel indice d'indexation des loyers, mécanisme de garantie des impayés) comme si la crise du logement, dont les responsables politiques reconnaissent la gravité il y a encore peu de temps, n'appelait plus la même mobilisation. Le ministre qui a la charge du logement a aussi celle de l'emploi, qui a été érigée en priorité du nouveau gouvernement.

La question du logement a resurgi dans les propos du Premier Ministre lors de sa conférence de presse au début du mois de septembre 2005. Des propos qui apparaissent comme une réponse à l'émotion suscitée par la mort de nombreuses personnes dans les incendies de plusieurs immeubles à Paris. Les perspectives qu'il avait alors dégagées apparaissent bien limitées, puisqu'elles prévoyaient essentiellement des mesures en faveur des couches moyennes (relèvement du plafond du prêt à taux zéro, ce qui est de nature à augmenter le nombre de prêts attribués sans pour autant faciliter l'accès à la propriété des catégories sociales plus modestes) et des mesures pour développer le logement d'urgence. Les « violences urbaines » dans les banlieues au mois de novembre ont plus récemment conduit le Président de la République à appeler les élus locaux à respecter l'obligation de la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU). Un appel à la responsabilité qui ne suffira sans doute pas à convaincre les plus réticents quand on sait que, malgré les pénalités, les deux tiers des communes assujetties ne respectent pas leurs engagements. Un appel à la responsabilité qui n'empêche d'ailleurs pas des membres de la majorité parlementaire d'appeler à une révision de l'article 55 de la loi SRU.

Les dramatiques événements de ces derniers mois ne font que rappeler l'ampleur de la crise du logement dans ses dimensions sociales et territoriales. Une crise qui s'est considérablement élargie et touche désormais tous les territoires ou presque (même si son ampleur n'est pas la même partout) et de nombreuses catégories de la population, comme le montre en particulier le chapitre que nous avons consacré au logement des jeunes, dans

lequel il apparaît que les jeunes intégrés socialement et professionnellement sont rattrapés par la crise du logement. **Tout contribue à ce que la question du logement soit devenue, après celle de l'emploi, une source de préoccupation majeure pour les Français.**

L'activité législative concernant le logement a d'ailleurs été importante au cours de l'année 2005. Elle s'est ouverte avec la promulgation de la loi de cohésion sociale, qui reprend les objectifs du Plan de cohésion sociale annoncé six mois plus tôt et fixe un objectif ambitieux de construction de 500 000 logements sociaux en cinq ans, dont 90 000 dès la première année en 2005. L'année s'est achevée avec la présentation puis la discussion au Parlement à partir du 21 novembre de la loi « Engagement national pour le logement ».

Ces nouvelles mesures, qui viennent compléter les dispositions arrêtées précédemment concernant la restructuration des quartiers d'habitat social (à travers le renouvellement urbain et la création de l'ANRU) et la décentralisation de certaines dimensions de la politique du logement, ont profondément renouvelé les priorités et le cadre d'exercice de l'intervention publique. Celle-ci permet-elle pour autant de mieux répondre aux besoins sociaux et de faire fonctionner la solidarité nationale pour répondre au mal-logement ?

---

## Un engagement insuffisant pour répondre aux besoins en logement

Si, concernant le logement, l'état de crise est aujourd'hui reconnu, l'estimation des besoins en logements et plus particulièrement en logements sociaux est incertaine et est loin de faire consensus. Le déficit de construction enregistré depuis une vingtaine d'années est considérable et sa résorption supposerait que le niveau de la production permette d'abord de répondre aux besoins annuels, dont l'estimation fait aussi débat. Et pourtant, la mobilisation pour produire des logements qui permettent de répondre à la demande sociale suppose que l'on s'entende d'abord sur le diagnostic. La question de l'évaluation des besoins n'est donc pas seulement affaire technique, elle est éminemment politique puisqu'elle va orienter l'effort de la collectivité publique et permettre d'organiser la mobilisation des acteurs. **Il est donc nécessaire de disposer d'une juste estimation des besoins en logement.**

### Une sous-évaluation chronique des besoins

---

Depuis deux ans, le rythme de la construction s'est accéléré et il atteint près de 400 000 logements en 2005. Un niveau bien supérieur à celui des besoins tel qu'il a été estimé par l'Insee en 2002, puisque le volume annuel de la construction neuve permettant de répondre à la demande potentielle de logement était estimé à 320 000 unités par an entre 2000 et 2004 et à 290 000 entre 2005 et 2009<sup>1</sup>. Et pourtant, les difficultés d'accès au logement sont toujours prégnantes et le défaut d'offre est patent sur la plupart des marchés immobiliers de l'hexagone. Deux raisons peuvent expliquer ce paradoxe apparent : la difficulté à prendre la juste mesure de besoins qui seraient sous-évalués et le déficit accumulé depuis vingt ans qui génère des tensions importantes, même quand le niveau de la construction correspond, comme c'est le cas en 2004 et en 2005, à celui des besoins.

L'estimation des besoins en logement permet d'évaluer le nombre de logements qu'il convient de construire pour répondre à l'évolution de

---

<sup>1</sup> Insee Première, n°875, décembre 2002, La demande potentielle de logements, Alain Jacquot.

la demande démographique qui se nourrit de la création de ménages, de la décohabitation et des flux migratoires, mais aussi pour procéder au renouvellement du parc, pour assurer la fluidité du marché par un taux de vacance suffisant et pour satisfaire la demande de résidences secondaires. Les besoins en logement, qui dépendent essentiellement de l'estimation du nombre de ménages potentiellement demandeurs de logements pour en faire leur résidence principale<sup>2</sup>, augmentent en raison d'évolutions sociologiques et démographiques de longue durée qui n'ont sans doute pas été appréhendées à leur juste valeur. La demande de logement croît en effet avec le nombre de ménages, qui progresse beaucoup plus vite que le chiffre de la population<sup>3</sup>. Le nombre moyen de personnes par ménage, en diminution constante, est passé de 2,7 à 2,4 en vingt ans (il était de 3,05 en 1954) et son évolution dépend d'un faisceau de facteurs socio-démographiques. Du côté de la démographie, il y a la croissance annoncée de la population, mais surtout son vieillissement, qui est encore loin d'avoir produit tous ses effets. C'est ainsi que l'accroissement de l'espérance de vie en bonne santé permet aux personnes âgées de rester plus longtemps dans leur logement et contribue à mobiliser durablement des logements qui à une autre période auraient été disponibles. D'un autre côté, il faut également tenir compte de l'effritement des formes traditionnelles de la vie familiale : moins de vies en couple, plus de séparations, plus de vie solitaire avant la mise en couple, décohabitation plus tardive des jeunes adultes, et augmentation des familles monoparentales. Ces évolutions et leur impact sur l'évolution du nombre de ménages ont, par le passé, été insuffisamment prises en compte. Lors de l'exercice de projection du nombre de ménages sur la base du recensement de 1990, l'Insee avait projeté une croissance moyenne de 230 000 ménages par an au cours des années 1990. Or, au recensement de 1999, il a été constaté que cette croissance avait été de 250 000, soit 20 000 ménages de plus chaque année. L'écart n'est pas considérable, mais il est significatif et souligne la difficulté de l'exercice de projection.

Une nouvelle projection de la demande potentielle de logements a été réalisée par l'Insee en 2002, sur la base du recensement de la popula-

---

2 La demande potentielle de logement dépend :

- de l'accroissement annuel du nombre de ménages issu de la projection tendancielle du nombre de ménages,
- d'une hypothèse sur la vacance nécessaire pour assurer la fluidité du marché et anticiper sur des opérations de démolition,
- du renouvellement du parc (solde des mouvements de désaffectation et réaffectations et des changements d'usage).

3 Un rapport très étroit existe entre le nombre de logements et le nombre de ménages, puisqu'un logement a pour vocation d'héberger un ménage. Il est donc légitime de faire reposer l'évaluation du nombre de logements nécessaires sur la projection du nombre de ménages

tion de 1999. Elle misait sur un accroissement du nombre de ménages de 240 000 entre 2000 et 2004<sup>4</sup> et de 216 000 chaque année entre 2005 et 2010. Cette estimation a été remise en question par les résultats du recensement général de la population réalisé par l'Insee au début de l'année 2004. Le nombre de ménages était alors de 25 431 000 en France métropolitaine tandis qu'une projection réalisée à l'horizon de la fin 2005 conduit à un nombre de ménages de l'ordre de 25 967 000. **L'écart avec l'estimation réalisée en 2002 est donc de l'ordre de 330 000 ménages, et il est d'autant plus préoccupant qu'il a engendré une sous-estimation de la demande potentielle de logements.** Comme le nombre de ménages créés chaque année dans la période 2001-2004 est supérieur de 80 000 aux prévisions ( $330\,000/4 = 82\,500$ ), il convient de revoir à la hausse les besoins en logement. **Michel Mouillart estime qu'un « objectif de construction de 350 000 à 360 000 unités par an ne semble donc pas invraisemblable<sup>5</sup> » pour la période 2005-2009.**

La création de ménages, supérieure aux prévisions depuis de nombreuses années, met à mal l'idée selon laquelle l'effort de construction pourrait rapidement décliner. Il suffit en effet que les hypothèses qui servent de base aux projections varient pour que le résultat des projections évolue considérablement. **Le vieillissement de la population, une augmentation du solde migratoire et de la fécondité, une accentuation des phénomènes de décohabitation entraînent un accroissement des besoins en logement.** Le Conseil économique et social a ainsi calculé qu'« un vieillissement de la population par une baisse de la mortalité augmente les besoins à l'horizon 2030 de plus de 361 000 logements ; une croissance du solde migratoire de 100 000 personnes par an implique une hausse de ces mêmes besoins de plus de 814 000 logements. Inversement, une croissance de la mortalité et des besoins de décohabitation stables auront des effets négatifs sur les besoins<sup>6</sup> ».

Avec un niveau de production de l'ordre de 350 000 à 360 000 logements par an, il serait vain d'espérer une résorption rapide du déficit en logements. Tout au plus pourrait-on le stabiliser à son niveau actuel si l'effort de construction se maintient à l'avenir. La question du déficit de logements est d'ailleurs une question controversée. Dans son estimation de la demande potentielle de logement, l'Insee ne prend pas en compte un éventuel déficit et son hypothèse implicite est celle d'un équilibre entre l'offre et la demande au point de départ de la projection. Pour Michel Mouillart, le déficit accumulé depuis un quart de siècle, en fait

4 Cet accroissement du nombre de ménages pour la période 2000-2004 est relativement faible puisqu'il est inférieur à l'augmentation annuelle moyenne, de 250 000, du nombre de ménages entre 1990 et 1999.

5 La lettre de l'AcMil.

6 Conseil économique et social, Accès au logement, droits et réalités, Rapport présenté par Madame Nicole Prud'homme, 2004

depuis la mise en œuvre de la réforme du financement du logement de 1977, est donc considérable, puisqu'il le chiffrait entre 500 000 et 600 000 logements avant que soient connus les résultats de la nouvelle évaluation du nombre de ménages qui fait apparaître un écart de 330 000 ménages pour la période 2001-2004.

Il faudrait évidemment se montrer beaucoup plus ambitieux pour résorber le déficit de logements qui s'est creusé depuis le début des années 1980. Dès lors, et sans tenir compte de l'impact des opérations de renouvellement urbain, **il faudrait construire beaucoup plus de 400 000 logements par an pendant quelques années, ou maintenir ce niveau de production de 400 000 pendant une longue période, pour retrouver un meilleur équilibre du marché.**

Les ordres de grandeur auxquels on arrive sont considérables et obligent à maintenir durablement la priorité au soutien à la construction. Mais encore faut-il que celle-ci soit cohérente avec la nature et les caractéristiques de la demande. Construire ne suffit pas, si les logements restent inaccessibles à une très large part des ménages, aux plus pauvres évidemment, mais également aux ménages modestes comme on le constate de plus en plus. Or **la prévision de construction effectuée sur la base de l'estimation de la demande potentielle ne prend pas en compte de façon explicite les variables économiques telles que le prix des logements ou le revenu des ménages**, ce qui revient implicitement à supposer que ces variables vont évoluer à l'avenir à peu près au même rythme au cours de la période sur laquelle porte les projections, et qu'il y a donc une offre et une demande solvable. Hypothèse qui laisse dans l'ombre, on en conviendra, la question de la réponse à la demande de ceux qui ne peuvent se loger aux conditions qui sont actuellement offertes.

**La prévision de la construction de logements sociaux, et plus généralement de logements attribués sous condition de ressources** ou à des niveaux de loyers inférieurs à ceux du marché, ne relève donc pas du même exercice que l'estimation de la demande potentielle de logement. **Elle est essentiellement de nature politique.** L'objectif d'augmentation de la production de logements sociaux a été inscrit dans le plan de cohésion sociale adopté au début de l'année 2005 et le nombre de 500 000 logements sociaux relève davantage d'un volontarisme politique que d'un exercice de projection. L'objectif affiché marque en effet une rupture assez nette avec le niveau de la construction de logements sociaux au cours des dernières années, mais il n'intègre pas nécessairement les modifications très radicales survenues au niveau de l'offre globale de logement, puisqu'il ne prend pas en compte l'effondrement du rôle social du parc locatif privé (dans toutes les agglomé-

rations importantes, la part de logements locatifs privés présentant des loyers inférieurs à ceux du parc HLM a fortement baissé depuis le début des années 1990).

Il en est de même au niveau local pour les approches qui sont conduites dans le cadre des programmes locaux de l'habitat. Si les projections socio-démographiques permettent généralement d'évaluer les besoins globaux en logement à l'échelle des aires urbaines, l'affichage des objectifs de production de logements sociaux relève essentiellement de choix politiques. Et en la matière la référence au seuil de 20% de logements sociaux affiché par la loi SRU (dans la perspective d'une meilleure répartition territoriale des logements sociaux et non pas avec la visée de mieux répondre à la demande) semble servir de référence commune. Les agglomérations « vertueuses » fixeront un objectif de 25%, les autres s'en tiendront à des chiffres inférieurs utilisant parfois toutes les ressources de la sémantique pour évoquer des chiffres de production concernant des « logements familiaux », des « logements intermédiaires », des « logements à prix maîtrisés » et dissimuler ainsi des objectifs modestes de production de véritables logements sociaux.

Bref, il est effectivement difficile de passer d'une estimation globale des besoins à leur répartition par grandes catégories de logements. S'il existe différents modèles pour évaluer globalement les besoins, que ce soit au niveau national ou au niveau d'une aire urbaine (besoins liées à la démographie, au renouvellement du stock de logements et à la fluidité du marché), il est par contre beaucoup plus difficile d'arriver à une répartition de la construction par type de construction, notamment pour la construction locative sociale, et par territoire.

### **La sous-estimation des changements sociologiques et démographiques**

La sous-évaluation des besoins tient pour beaucoup aux bouleversements de la démographie et de la famille qui n'ont sans doute pas été suffisamment pris en compte dans les différentes projections concernant les besoins en logement. La France, comme l'ensemble des autres pays occidentaux, connaît depuis une trentaine d'années des changements démographiques inédits et imprévus : bouleversement de la famille dans un contexte de montée de la précarité, vieillissement de la population et mutation des choix résidentiels.

Le bouleversement de la famille se manifeste notamment à travers ce qu'il est convenu d'appeler l'éclatement des ménages et se traduit par



un accroissement du nombre de ménages plus important que celui de la population, une réduction corrélative de la taille des ménages et une diversification des types de ménages. Tout cela provoque une pression très forte sur le marché immobilier et une diversification des besoins. Ce processus est d'autant plus important que certains ménages (familles recomposées, ménages d'une personne, familles monoparentales) issus de ces bouleversements connaissent des difficultés dues à leur vulnérabilité économique et sociale, ainsi qu'aux effets d'une politique du logement qui, en France, est calée sur le modèle de la famille stable avec deux, voire trois enfants, et ne correspond donc pas à certaines configurations familiales désormais communément observées.

Quant au vieillissement de la population, il a, si l'on se réfère aux travaux de Jean-Claude Driant, des incidences considérables sur les besoins en logement et le fonctionnement des marchés immobiliers<sup>7</sup>. Elles commencent déjà à être sensibles d'un point de vue quantitatif, mais se traduisent surtout dans la période actuelle par une modification des rapports entre la population âgée et le logement qui risque de s'amplifier dans les années à venir. C'est ainsi que les enquêtes montrent que 60% des retraités ne changent pas de logement au moment où ils quittent le monde du travail. S'ils libèrent des emplois, ils ne quittent pas leur logement, et ceux qui sont amenés à reprendre leur travail se trouvent confrontés à d'importants problèmes de logement, comme le montre les analyses que nous avons développées à propos du logement des jeunes.

D'une façon générale, traiter du « vieillissement de la population », c'est s'intéresser à la contribution des personnes âgées au fonctionnement du marché immobilier, à leur patrimoine immobilier, à l'offre immobilière pour la retraite, aux résidences secondaires et aux « pied-à-terre » urbains (certains retraités passent plusieurs mois par an hors de leur résidence principale). C'est aussi se demander dans quelle mesure les retraités participent de certains mouvements de population (retour au centre, choix de certaines régions) et ont ainsi un impact fort sur le marché du logement. Ils en ont également un à travers les donations qu'ils font principalement en direction de leurs petits-enfants, qui peuvent ainsi accéder à la propriété. Les jeunes propriétaires seraient ainsi aidés par leurs grands-parents alors que les jeunes locataires le seraient surtout par leurs parents (voir chapitre 1). Encore faut-il que grands-parents et parents puissent apporter leur aide. On mesure ainsi concrètement le poids de la famille dans la reproduction des inégalités.

---

<sup>7</sup> Jean-Claude Driant, Ferial Drosso, Cécile Vignal, *Les Français et le logement : bouleversements de la démographie et de la famille. Quels choix résidentiels pour demain ?*, CRETEIL, Institut d'Urbanisme de Paris, Université Paris 12, 2005

De même, et c'est le troisième changement qu'il faut prendre en compte, les relations qu'entretiennent ces deux tendances socio-démographiques avec les choix résidentiels des ménages se sont profondément modifiées dans la période récente. D'importants bouleversements affectent les grandes catégories qui structuraient l'action des acteurs du marché du logement : les ménages et leurs besoins, comme nous l'avons suggéré ci-dessus, mais aussi la structuration de l'offre (l'insuffisance des catégories résidences principales/résidences secondaires pour la décrire), le clivage urbain/rural remis en question par l'étalement des villes (cf. la ville à trois vitesses décrite par Jacques Donzelot).

## Un engagement insuffisant pour réduire les fractures sociales et territoriales

La politique du logement est confrontée à des enjeux considérables, puisqu'elle doit faire face à une triple fracture que nous avons évoquée tout au long de ce rapport. Une fracture sociale d'abord, puisqu'un grand nombre de ménages éprouvent des difficultés pour se loger, campent aux portes du logement en recourant à l'hébergement ou à diverses formes d'habitat précaire, voire à des logements de fortune, et quand ils sont logés, ils vivent dans l'insécurité et la crainte de voir leur situation basculer. A l'évidence, l'offre de logement à bon marché comme les mécanismes de solvabilisation demeurent insuffisants pour offrir à tous les ménages modestes et pauvres un logement décent pour tous et pour leur assurer une stabilité résidentielle.

La seconde fracture qui déchire la société française est territoriale. Des territoires spécifiques, les zones urbaines sensibles, concentrent les populations les plus fragiles, sans disposer des moyens suffisants pour assurer l'accueil et la promotion de ceux qui viennent y résider par défaut d'autre solution. Si ces quartiers représentent encore un tremplin pour certains, ils sont aussi des lieux qui accueillent durablement des ménages qui n'ont pas d'autres perspectives résidentielles. Et si, avec les opérations de renouvellement urbain, la restructuration de ces quartiers est désormais engagée, elle ne doit pas masquer la nécessité d'intervenir pour assurer de meilleures conditions de vie au quotidien. De ce point de vue, on ne peut que s'inquiéter de la réduction de l'aide, aujourd'hui partiellement compensée, en faveur des associations de quartiers, comme de la baisse de l'effort de réhabilitation du parc social.

Autre fracture que nous avons évoquée, celle qui apparaît entre le monde des locataires et celui des propriétaires et des accédants. Ces derniers bénéficient depuis quelques années de dispositions financières favorables (baisse du taux des prêts, allongement de leur durée, aménagement du prêt à taux zéro) qui leur permettent de se constituer un patrimoine. Ces avantages sont encore plus considérables pour ceux qui acquièrent un patrimoine locatif, comme nous le verrons par la suite quand nous examinerons les effets de l'investissement « Robien ». Si le pouvoir d'achat des acquéreurs de logement s'est amé-

lioré ces dernières années, contribuant ainsi à la progression des prix de l'immobilier, il n'en a pas été de même pour les locataires, puisque leurs ressources et les aides personnelles au logement dont bénéficie la moitié d'entre eux n'ont pas progressé au rythme des loyers, l'écart entre les ressources des ménages et leurs capacités contributives étant particulièrement important pour les locataires du secteur privé.

A ces trois fractures, à ces trois défis, la politique du logement ne répond pas véritablement. Elle n'y répond pas parce que l'effort de la collectivité publique en faveur du logement est en baisse et qu'il est orienté vers les composantes les moins sociales de la construction. Elle n'y répond pas parce que la répartition de la construction ne corrige pas suffisamment les déséquilibres territoriaux. Elle n'y répond pas enfin parce que l'Etat ne se donne pas les moyens d'assurer la cohérence de l'action publique sur l'ensemble du territoire national et notamment dans les grandes agglomérations, là où les déséquilibres sont les plus graves.

### **L'effort de la collectivité publique est à son point le plus bas depuis trente ans**

---

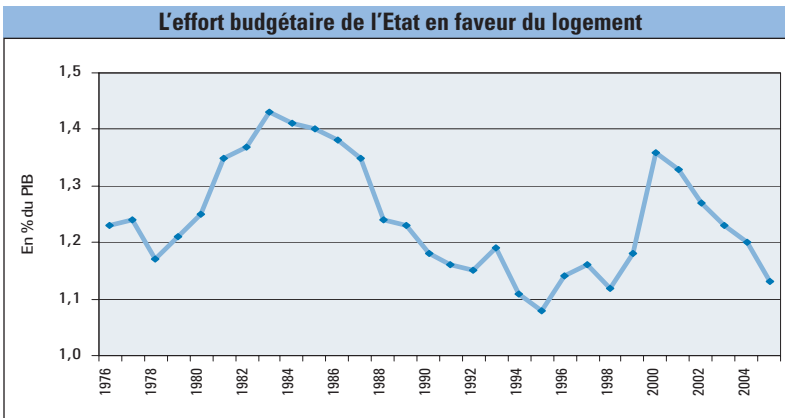
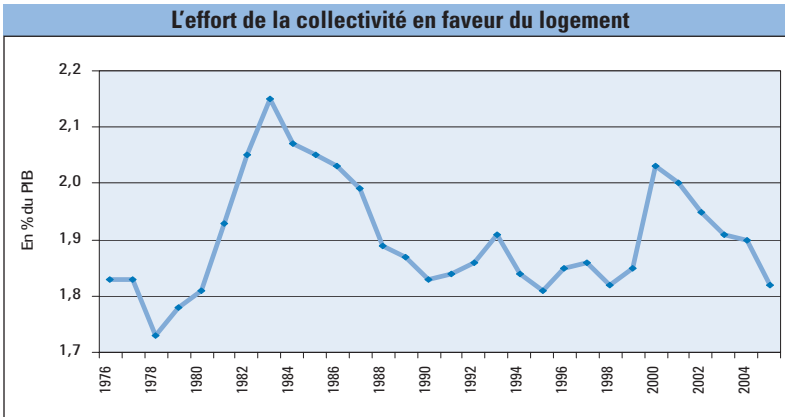
Après avoir fléchi pendant près de douze années, entre 1983 et 1995, l'effort de la collectivité en faveur du logement s'est redressé rapidement à partir du milieu des années 90 pour atteindre son plus haut niveau en 2000. Il dépasse alors le seuil symbolique des 2% du PIB (2,04 % précisément).

Des formes d'intervention nouvelles (baisse des droits de mutation et de la TVA sur les travaux, instauration de l'amortissement fiscal en cas d'investissement locatif privé, ...) et l'extension du bénéfice des aides à la personne sous seules conditions de ressources (le « bouclage ») portent l'essentiel de cette évolution, avec pour conséquence notable la forte progression des dépenses de la collectivité en faveur du secteur locatif privé, dont la part est passée de 23,1 % en 1990 à 33,3 % en 2000.

Les dépenses de la collectivité en faveur du logement (en % du PIB)				
Dépenses de la collectivité (en % du PIB)	Budget de l'Etat	Partenaires sociaux	Collectivités locales	Ensemble des dépenses
1975	1,16	0,51	0,08	1,75
1980	1,25	0,46	0,10	1,81
1985	1,40	0,59	0,06	2,05
1990	1,18	0,58	0,07	1,83
1995	1,08	0,64	0,09	1,81
2000	1,36	0,61	0,07	2,04
2001	1,33	0,61	0,06	2,00
2002	1,27	0,62	0,06	1,95
2003	1,23	0,62	0,06	1,91
2004	1,20	0,64	0,06	1,90
2005	1,13	0,62	0,07	1,82

Le secteur locatif privé a bénéficié de 1995 à 2000 d'une progression conséquente des engagements nets en sa faveur. Pendant ce temps, les propriétaires et les accédants ont enregistré une forte dégradation de l'équilibre entre les aides reçues et les prélèvements réalisés. Durant cette période, l'Etat, garant de la mise en œuvre du droit au logement, a relevé de manière significative son engagement en faveur du secteur du logement et, en 2000, il supporte 66,9 % de l'ensemble des dépenses (contre 59,7 % en 1995). Et surtout, ses dépenses sont redevenues plus élevées que le montant des retours et des prélèvements qui alimentent son budget (841 M d'€ de plus que les retours et les prélèvements), alors qu'en 1995, l'Etat prélevait 2 906 M d'€ de plus qu'il n'engageait en faveur du secteur. En revanche, les collectivités locales percevaient à plein les bénéfices de la reprise, puis de la bonne santé du secteur : elles investissaient de l'ordre de 952 M d'€ ... pour 15 063 M d'€ de retours et de prélèvements !

En 2001, l'effort de la collectivité en faveur du logement fléchit légèrement pour s'établir juste au niveau symbolique des 2 % du PIB. L'ensemble des dépenses engagées est alors de 29 343 M d'€ et **le secteur locatif social n'est plus désormais le principal bénéficiaire des interventions de la collectivité** : il représente alors 30,8 % du total des dépenses, contre 33,3 % pour le secteur locatif privé et 35,9 % pour le secteur de l'accession à la propriété. Ce n'est d'ailleurs plus le seul secteur bénéficiant d'un engagement net positif de la collectivité en sa faveur : 9 040 M d'€ de dépenses contre 6 702 M d'€ de prélèvements (soit un solde net de 2 338 M d'€). Cela est maintenant aussi le cas du secteur locatif privé : 9 764 M d'€ de dépenses contre 7 911 M d'€ de prélèvements (soit un solde net de 1 853 M d'€).



**Depuis quatre années maintenant, les tendances récessives de l'effort de la collectivité en faveur du logement ont repris** et le fragile équilibre reconstruit durant la seconde moitié des années 90 est durement ébranlé :

- entre 2001 et 2005, l'effort de la collectivité en faveur du logement a reculé, passant sous le seuil symbolique de 2 % du PIB (2,00 % en 2001 et 1,82 % en 2005) ;
- les aides à la pierre et les aides à l'investissement, vecteur essentiel de la dynamique de production d'une offre sociale et intermédiaire nouvelle, ont quasiment stagné entre ces deux dates (+ 0,2 % par an) ... comme d'ailleurs les aides aux plus démunis.

Heureusement pour l'équilibre des finances publiques et la stratégie fiscale suivie, les prélèvements sur le secteur du logement sont toujours bien orientés : entre 2001 et 2005, le total des prélèvements est passé de 35 503 M d'€ à 42 680 M d'€ : + 20,2 % au total, soit + 4,7 % en moyenne chaque année. Le bénéfice de cette évolution est mainte-

nant partagé en parts à peu près égales entre l'Etat et les collectivités locales (cf annexes) :

- les collectivités locales, qui n'investissent proportionnellement guère plus en 2005 que par le passé dans le secteur du logement (même si on note, depuis trois années, une progression du niveau des investissements), mais qui ont bénéficié d'une hausse de 23,3 % des retours et prélèvements sur ce même secteur depuis 2001 (+ 5,4 % par an, en moyenne) du fait de la bonne tenue du marché de l'ancien, notamment ;
- l'Etat, qui en rognant sur ses engagements les plus sociaux (PLUS, PALULOS, aides personnelles, FSL) et en transférant la charge de la mise en œuvre de la solidarité nationale sur les autres acteurs, a réussi à diminuer ses dépenses en faveur du secteur du logement (- 3,5 % entre 2001 et 2005 sur l'ensemble des dépenses, soit -0,9 % par an) et a perçu à plein les dividendes de la bonne santé des marchés immobiliers (+ 17,8 % sur le total des retours et prélèvements entre 2001 et 2005, soit + 4,2 % par an) ;
- depuis 2002, l'Etat prélève ainsi plus sur le logement qu'il ne redistribue : 1 236 M d'€ ainsi « récupérés » en 2002, 1 537 M d'€ en 2003, 2 752 M d'€ en 2004 et 4 393 M d'€ en 2005 !

Ainsi, 2005 est une année qui présente des résultats inquiétants, puisque **l'effort de l'Etat en faveur du logement est pratiquement redescendu à son point le plus bas des trente dernières années**. Afin d'illustrer la portée de cette situation nouvelle et de représenter les conséquences qui peuvent être les siennes sur le fonctionnement des marchés immobiliers, il suffit de se rappeler que le PIB a été de l'ordre de 1 700 000 M d'€ en 2005. En baissant de 0,20 % de PIB entre 2001 et 2005 (passant de 1,33 à 1,13), l'effort de l'Etat a reculé, on le sait, pendant que ses impôts et prélèvements sur le secteur du logement ont progressé de 0,05 % de PIB (passant de 1,34 à 1,39). La perte « potentielle » de ressources allouées au secteur et principalement au logement des ménages à revenus modestes est donc maintenant de l'ordre de 4 250 M d'€ par an (chiffre comparable à l'écart constaté entre les dépenses et les retours et les prélèvements). Cette perte représente la moitié du total des aides à la pierre et de la contribution au financement des aides personnelles inscrites au budget du logement !

### **L'effort de la collectivité est mal orienté**

Les déséquilibres des marchés affectent par nature les ménages les plus modestes, voire les ménages à revenu moyen, dès lors qu'aucune intervention publique ne vient corriger la tendance naturelle des marchés à la production d'exclusions. Cela est particulièrement visible

lorsque l'équilibre quantitatif et qualitatif entre l'offre et la demande n'est plus réalisé, donc lorsque les besoins en logement ne sont pas satisfaits, lorsque le déficit en logements est trop élevé pour qu'une résolution harmonieuse des échanges puisse se réaliser sur les marchés, tant à la location qu'à l'achat, ou lorsque l'offre nouvelle est notablement inadaptée à la demande.

Or l'observation de la construction de logements, dont le niveau a été insuffisant pendant trop longtemps, montre que depuis 2002 sa structure s'est dangereusement déformée. En moyenne jusqu'en 2002, de l'ordre de 60 à 65 % des flux de la construction concernaient des produits ciblés par des plafonds de revenus ou des loyers hors marché. Plus précisément, cela était le cas de la presque totalité des constructions du secteur locatif, avec en outre une répartition pour moitié entre PLUS et PLA I d'une part, et locatif « intermédiaire » ou à vocation sociale atténuée d'autre part. Et de l'ordre de 55 % des flux de l'accession étaient dédiés à des ménages à revenus modestes, cela autorisant une « respiration naturelle » du parc locatif social grâce à une sortie « par le haut » sécurisée, et sur des produits de qualité et de confort.

Depuis trois années, cet équilibre est rompu. Bien sûr, en 2005, environ 400 000 logements ont été mis en chantier, permettant enfin de couvrir le niveau des besoins en logement, mais **jamais si peu de produits nouveaux destinés à des ménages à revenus modestes n'auront été présentés sur le marché** ! De l'ordre de 160 000 mises en chantier correspondent à des logements qui seront attribués sous conditions de ressources et/ou à des loyers inférieurs à ceux du marché en 2005, contre près de 210 000 en 2000. La part de ces logements est donc maintenant d'un peu plus de 40 % de la construction, contre 65 % en 2000. Alors que le nombre de logements commencés destinés à des ménages qui peuvent se loger sans aide a été multiplié par 2,4 entre 2000 et 2005, passant de 100 000 à 240 000 unités.

**Rien d'étonnant donc à ce que les conditions d'accès à un logement se soient détériorées depuis quelques années pour les ménages les moins favorisés** : la baisse de la construction de logements qui seront attribués sous conditions de ressources et/ou à des loyers inférieurs à ceux du marché représente maintenant, chaque année, l'équivalent d'une année de construction locative sociale (une année et demie de construction de PLUS/PLA I). Depuis 2002, la contraction de l'offre nouvelle totale de logements sociaux représente de l'ordre de 130 000 PLUS/PLA I et PLS (soit environ 2 années de construction de logements sociaux au rythme de 2005 !). Et dans le même temps, la dérégulation des marchés de l'immobilier a été à l'origine d'un dérapage des prix sans précédent qui a renforcé les difficultés d'accès à un logement pour une grande part des ménages.



**La répartition des composantes de la construction  
suivant leur affectation sociale**

*En milliers de logements commencés*

Année	Ensemble	PLA PLUS et PLAI	PLA-CFF PLS et Foncière	PLI	locatif privé (1)	résidences secondaires (2)	PTZ	PC hors PTZ (3)	accession autre (4)
2000	311,1	33,2	4,8	3,9	34,8	14,2	102,2	34,6	83,4
2001	304,0	30,6	4,4	4,2	35,3	12,4	85,8	31,6	99,7
2002	303,4	33,2	6,8	5,1	30,8	13,8	90,2	29,5	94,0
2003	314,4	32,0	9,0	3,4	42,1	14,3	87,8	28,1	97,7
2004	362,9	31,2	12,8	2,4	52,8	17,7	77,7	33,2	135,1
2005(p)	402,5	37,0	17,0	1,5	64,0	18,1	75,3	31,8	157,8

• Source : modèle FANIE

p = provisoire

(1) = hors résidences de loisir ou étudiantes

(2) = dont résidences de loisir

(3) = PC ordinaires et PAS sans utilisation de PTZ

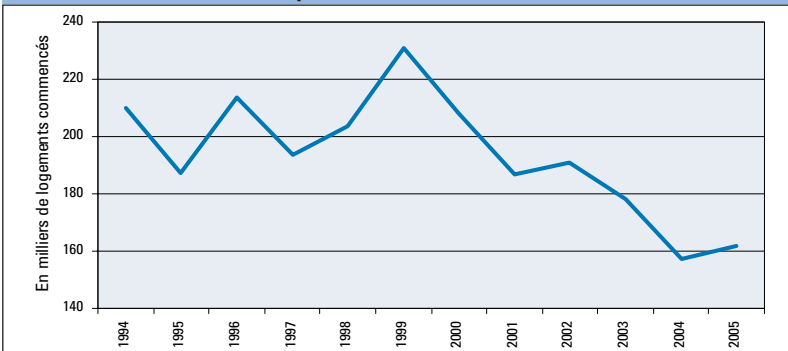
(4) = opérations d'accèsion du secteur concurrentiel

*En milliers de logements commencés*

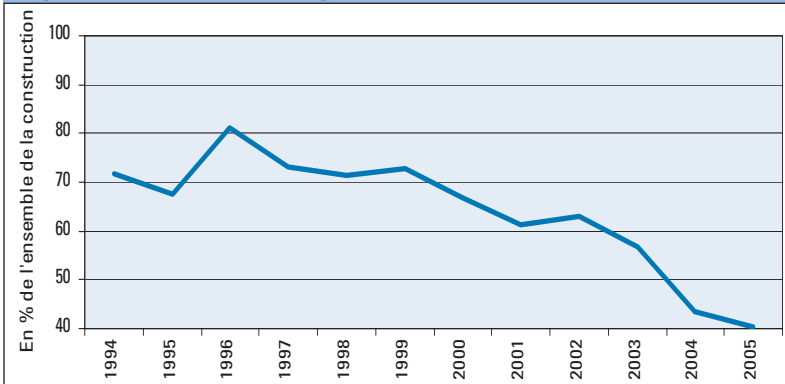
Année	Construction sous plafonds /1/	PLUS et PLAI	PLA-CFF PLS Foncière et PLI organismes	locatif privé (1)	Locatif sous plafonds	Accession sous plafonds	/1/ en % de l'ensemble
2000	208,3	33,2	6,8	31,5	71,5	136,8	66,9
2001	186,6	30,6	6,5	32,1	69,2	117,4	61,4
2002	191,0	33,2	9,4	28,7	71,3	119,7	62,9
2003	178,2	32,0	10,7	19,6	62,3	115,9	56,7
2004	157,3	31,2	14,0	1,2	46,4	110,9	43,3
2005(p)	161,8	37,0	17,8		54,8	107,1	40,2

(1) = Plafonds de revenus ou de loyer avec les dispositifs Périssol puis Besson

**La construction sous plafonds de ressources (source : modèle FANIE)**



**La part de la construction sous plafonds de ressources (en %) (source : modèle FANIE)**



### Une correction insuffisante des déséquilibres territoriaux

Pour corriger les déséquilibres territoriaux, assurer une meilleure répartition de la construction locative sociale entre les communes et favoriser la mixité sociale, le législateur a cherché à imposer la construction de logements sociaux dans les communes urbaines qui en sont insuffisamment dotées. C'est ce fameux article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000 qui porte cette ambition. Elle impose aux communes qui n'atteignent pas le seuil de 20% de logements locatifs sociaux de s'engager dans un plan de rattrapage devant permettre d'atteindre cet objectif dans un délai de 20 ans. Ces communes doivent s'acquitter, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, d'une contribution sociale de solidarité calculée sur la base du nombre de logements manquants pour atteindre ce taux et des nouvelles constructions programmées.

Sont concernées par ces dispositions juridiques les communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Ile-de-France) situées dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants et dans lesquelles les logements locatifs sociaux représentent moins de 20 % du nombre de résidences principales. Lors de la promulgation de la loi, les 801 communes concernées cumulaient un déficit de 414 000 logements locatifs sociaux pour atteindre ce seuil de 20%. Avec le temps, et compte tenu des constructions réalisées, le nombre de communes devrait baisser, mais il ne faut pas exclure que du fait des démolitions ou plus rarement du déconventionnement, des communes qui n'étaient pas assujetties à l'obligation de construction le deviennent. C'est le cas en 2004.

Année	Nombre de communes assujetties
2001	801
2002	776
2003	742
2004	743

Sont considérés comme logements locatifs sociaux l'ensemble des logements conventionnés (y compris, donc, une partie du parc privé), la totalité du parc HLM construit avant la réforme du financement du logement de 1977, ainsi que le patrimoine de certaines sociétés non HLM mais dont la vocation était de produire et gérer du logement social (sociétés issues des activités minières, sociétés immobilières des DOM). Les places de logements foyers conventionnés et de CHRS sont également prises en compte (3 places pour 1 logement).

Pour soutenir cet objectif, un prélèvement égal à 152,45 € par logement manquant est effectué sur les ressources fiscales des communes<sup>8</sup>. Si la commune appartient à un Etablissement Public de Coopération Intercommunale à forme communautaire, disposant d'un Programme local de l'habitat approuvé, le versement est affecté à cet EPCI. Dans le cas contraire, il peut être versé à un établissement foncier local dont la commune serait membre, et à défaut au fonds d'aménagement urbain. Les prélèvements effectués sur les ressources fiscales des communes en 2005 s'élèvent à 36,2 millions d'euros ; 20,2 ont été versés à des EPCI ou des établissements publics fonciers, 16 au Fonds d'aménagement urbain<sup>9</sup>. Le bilan triennal prévu par la loi, réalisé au terme de la période 2002-2004, permet normalement de moduler les prélèvements instaurés depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002.

### Un bilan général équilibré... mais des résultats contrastés selon les villes

Nous disposons aujourd'hui des résultats de la première période triennale d'application de la loi. Ils concernent les logements financés entre 2002 et 2004. Ils n'intègrent donc pas les logements financés précédemment et livrés au cours de la période et ne tiennent pas compte des logements qui, bien que financés, ne sortiront jamais de terre. Sous ces réserves, on peut assimiler la production réalisée aux logements financés pour dresser un premier bilan.

<sup>8</sup> Cette valeur est portée à 20% du potentiel fiscal par habitant pour les communes ayant un potentiel fiscal supérieur à 874 euros en 2004.

<sup>9</sup> Les prélèvements bruts auxquels étaient soumises les communes s'élevaient à 74,9 millions d'euros, mais elles ont pu en déduire les dépenses effectuées en 2003 pour favoriser la création de logements locatifs sociaux, soit la somme de 38,7 millions d'euros (74,9 - 38,7 = 36,2).

Globalement, le bilan des trois premières années apparaît satisfaisant, puisque près de 62 000 logements sociaux ont été construits, ce qui correspond à l'impératif de production tel qu'il avait pu être évalué au moment de l'adoption de la loi<sup>10</sup>.

### L'application de l'article 55 de la loi SRU en quelques chiffres

- 743 communes concernées, parmi lesquelles :
  - 271 communes (36%) ont atteint ou dépassé leur objectif de production sur la période 2002-2004 (253 l'ont dépassé),
  - 472 (64%) ont un niveau de production inférieur à leur objectif triennal initial, parmi lesquelles 154 n'ont produit aucun logement sur la période (absence du moindre financement).
- 61 816 logements financés qui regroupent :
  - 35 216 PLUS (57%),
  - 5 922 PLA I (10%),
  - 17 672 PLS (29%),
  - 3 006 logements conventionnés Anah (5%)

Ce résultat global doit être nuancé, car l'objectif de production dépend essentiellement de la construction de logements sociaux, le secteur locatif privé n'apportant qu'une contribution limitée mais conforme à la faiblesse du conventionnement des logements des bailleurs privés après travaux que nous avons évoquée dans le chapitre 3 de ce rapport. **Ce résultat doit aussi être nuancé parce que la production de logements sociaux repose pour près de 30% sur le PLS, qui ne bénéficie pas aux ménages modestes.**

Mais la source d'inquiétude la plus vive à propos de ces résultats tient à la répartition très inégale de l'effort entre les 743 communes concernées<sup>11</sup>. Seules 271 communes sur 743 (36%) ont atteint ou dépassé leur objectif triennal de production, et il s'agit surtout de communes qui sont les plus proches de l'objectif des 20% (110 ont entre 15 et 20% de logements sociaux, 74 entre 10% et 15%). A l'inverse, les communes soumises à l'obligation, qui ont des taux très faibles de logements sociaux dans leur patrimoine de résidences principales, ont fait un effort limité. Plus de la moitié (52%) des communes qui disposent d'un taux de logement social inférieur à 10% ont réalisé moins du tiers de l'objectif qui leur était assigné. Seule une sur cinq (21%) a réalisé ou dépassé l'objectif attendu. Ce résultat est d'autant plus inquiétant que les communes qui ont moins de 10% de logements sociaux dans leur

10 Pour 414 000 logements à construire l'effort annuel de production se situait à 20 700 logements sociaux et à 62 100 pour trois ans.

11 Les communes assujetties au nombre de 743 représentent donc 54% des 1385 communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en région parisienne) situées dans les 114 agglomérations au sens Insee ayant plus de 50 000 habitants (auxquelles s'ajoutent 7 agglomérations dans les DOM).

parc de résidences principales sont les plus nombreuses (56% des communes assujetties), même si leur faible poids démographique permet de nuancer le constat <sup>12</sup>.

**Répartition de l'effort de construction entre les communes**

Taux de logements locatifs sociaux (TLLS)	Nombre de communes				TOTAL
	réalisations < 1/3 objectif	1/3 < réalisations < 2/3 objectif	2/3 < réalisations < objectif	réalisations >= objectif	
0 < TLLS < 5%	107	27	18	31	<b>183</b>
5 < TLLS < 10%	107	41	27	56	<b>231</b>
10 < TLLS < 15%	56	23	20	74	<b>173</b>
15 < TLLS < 20%	31	10	5	110	<b>156</b>
<b>TOTAL</b>	<b>299</b>	<b>103</b>	<b>70</b>	<b>271</b>	<b>743</b>

**Nombre de logements financés selon les communes**

Taux de logements locatifs sociaux (TLLS)	Nombre de logements financés				TOTAL
	réalisations < 1/3 objectif	1/3 < réalisations < 2/3 objectif	2/3 < réalisations < objectif	réalisations >= objectif	
0 < TLLS < 5%	816	909	802	2 123	<b>4 650</b>
5 < TLLS < 10%	1 198	1 737	1 631	7 044	<b>11 610</b>
10 < TLLS < 15%	238	2 632	12 023	6 793	<b>21 686</b>
15 < TLLS < 20%	104	269	313	23 184	<b>23 870</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2 356</b>	<b>5 547</b>	<b>14 769</b>	<b>39 144</b>	<b>61 816</b>

L'effort de construction a donc essentiellement reposé au cours de la période 2002-2004 sur les communes qui étaient déjà le mieux dotées en logements sociaux. Près de 40% des logements financés proviennent de communes dont le taux de logements locatifs est supérieur à 15%. Ces logements ont été produits par les communes qui ont respecté ou dépassé leur engagement (23 184 logements produits par 110 communes sur les 23 870 logements produits par cette catégorie de communes).

Inversement, les communes dont le taux de logements sociaux est le plus faible (< 5%) ne représentent que 11% de celles ayant honoré l'objectif de production fixé par la loi (31 sur 271). Au total, près des 2/3 (63%) des logements financés en trois ans l'ont été dans les communes qui ont dépassé leur objectif de production (39 144 sur 61 816).

<sup>12</sup> Les communes qui ont moins de 5% de logements sociaux dans leur patrimoine ont en moyenne 6 500 habitants, celles qui ont entre 5% et 10% de logements sociaux comptent en moyenne 12 000 habitants. A l'inverse, les communes qui ont entre 10 et 15% de logements sociaux, comme celles qui en comptent de 15% à 20%, sont les plus peuplées (respectivement 26 000 et 32 000 habitants en moyenne).

Le résultat est sans équivoque : **ce sont les communes qui disposaient déjà du plus fort taux de logements sociaux qui supportent l'effort de construction et qui masquent ainsi le déficit des communes les moins pourvues, dont le volume de construction est inférieur aux objectifs assignés par la loi.** Globalement, pour les trois années considérées, les 23 223 logements produits par les communes « vertueuses » qui dépassent leur objectif de production « compensent » les 23 739 logements qui manquent dans les communes qui ne respectent pas leurs engagements de construction (elles peuvent respecter la loi en payant l'amende prévue). Au-delà des problèmes que cela pose du point de vue de l'application de la loi et de l'équité de traitement des communes, il convient de souligner le risque de ralentissement de l'effort de rééquilibrage territorial de l'offre locative sociale quand les communes les mieux dotées auront rempli leur engagement. Pour celles qui disposent de plus de 15% de logements sociaux, le nombre de logements financés est trois fois supérieur à l'objectif triennal (23 870 contre 8 108).

Ecart entre le nombre de logements financés et les objectifs suivant le type de communes				
Taux de logements locatifs sociaux (TLLS)	Objectif triennal	Logements financés	Différentiel	
			Valeur absolue	Valeur relative
0< TLLS <5%	12 537	4 650	- 7 887	37%
5< TLLS <10%	18 582	11 610	- 6972	63%
10< TLLS <15%	23 105	21 686	- 1419	94%
15< TLLS <20%	8 108	23 870	+ 15 762	294 %
<b>TOTAL</b>	<b>62 332</b>	<b>61 816</b>	<b>- 516</b>	<b>99 %</b>

### Les 20% : une norme contestée... qui s'enracine

Rarement remise en cause pour ce qu'elle permet, une plus grande mixité des formes d'habitat, la loi SRU est pourtant vivement contestée, la contestation portant officiellement moins sur le fond que sur les conditions de mise en œuvre<sup>13</sup>. L'objectif de réalisation de 20% de logements sociaux semble, pour certains élus locaux, excessif et bien souvent impossible à atteindre. Ils devraient, disent-ils, orienter toute la construction sur leur commune vers la production de logements sociaux pour répondre aux exigences de la loi, oubliant ainsi un peu vite qu'ils peuvent aussi développer leur parc social en se portant acquéreurs des logements qui sont mis en vente dans leurs communes. Pour justifier leur position, qui reflète pensent-ils un sentiment assez largement par-

13 Eric Raoult, qui est pourtant l'un des opposants les plus virulents à l'article 55 de la loi SRU, reconnaît la justesse des objectifs : « Quand le Président dit quelque chose j'essaie de l'écouter. Sur le fond il a raison. », entretien au Parisien du 17 novembre 2005.

tagé par l'opinion, ils évoquent la rareté et la cherté des terrains à bâtir, l'envolée des coûts de construction, la difficulté à trouver des entreprises de construction. Autant de motifs assez généralement partagés, mais qui n'empêchent pas d'autres élus de construire. Il y a certes des situations spécifiques qu'il faut prendre en considération, mais outre le fait que certaines le sont déjà<sup>14</sup>, elles ne justifient pas à elles seules l'insuffisance des résultats.

Dans l'enceinte du Parlement, l'opposition à la loi, qui vient le plus souvent des rangs de l'actuelle majorité, est plus vive. Les tentatives d'assouplissement du texte, au risque de le vider de son contenu, sont fréquentes et viennent encore de s'exprimer au Sénat à l'occasion de la discussion du projet de loi portant « engagement national pour le logement ». Un député, Eric Raoult, maire du Raincy en Seine-Saint-Denis, a récemment proposé aux maires des communes concernées par la loi SRU de rejoindre la « Coordination pour la diversité urbaine » afin de « défendre l'image et l'honneur » d'élus qui ont été injustement attaqués selon lui<sup>15</sup>. D'autres élus se sont mobilisés pour veiller à la stricte application de la loi, proposer une majoration des prélèvements<sup>16</sup> et évoquer la possibilité de refuser toute subvention publique aux communes défaillantes. Et le Président de la République a appelé<sup>17</sup>, en tirant les enseignements des violences urbaines de l'automne 2005, « tous les représentants des communes à respecter la loi qui leur impose d'avoir 20% au moins de logements sociaux ».

Le débat est désormais relayé dans d'autres instances. Le Conseil général de Seine-Maritime a pris, en septembre 2005, l'initiative inédite de réduire ses subventions d'investissement aux communes qui ne font pas d'effort. La région Rhône-Alpes envisage de conditionner l'octroi de ses subventions à l'engagement d'un plan de rattrapage par les communes SRU. A l'initiative d'établissements de coopération intercommunale, des communes ont pris des engagements de production de logements sociaux qui respectent les objectifs de la loi SRU<sup>18</sup>. Des collectivités territoriales prennent ainsi le relais d'un Etat

---

14 Il s'agit des 44 communes qui ne sont pas soumises aux dispositions de la loi SRU parce qu'elles sont en décroissance démographique (32) ou parce que plus de la moitié du territoire urbanisé est concerné par une zone de bruit et de protection. 52 communes sont exonérées du prélèvement parce que leur taux de logements sociaux est supérieur à 15% et qu'elles bénéficient de la DSU. Enfin, le prélèvement n'est pas effectué dans 128 communes parce qu'il est inférieur aux dépenses effectuées deux ans auparavant pour soutenir la création de logements sociaux.

15 Initiative rendue publique le 22 septembre 2005.

16 Le Groupe socialiste au Sénat a proposé que le montant de la pénalité soit multiplié par cinq et qu'il soit intégralement déduit de la dotation globale de fonctionnement que reçoivent chaque année les communes.

17 Allocution du 14 novembre 2005

18 Dans l'agglomération de Montpellier, à l'initiative de l'EPCI, les communes se sont engagées, au titre du PLH, à atteindre 25% de logement social.

particulièrement attentiste sur une question qui relève pourtant de son autorité et qui met en cause la solidarité nationale et la cohésion sociale.

## Une insuffisante cohérence des politiques territoriales de l'habitat

Comparés aux objectifs de production de logements sociaux inscrits dans le Plan de cohésion sociale, les objectifs de l'article 55 de la loi SRU n'en représentent que 20% environ. **La réalisation de l'objectif du Plan de cohésion sociale**, qui porte sur la construction de 100 000 nouveaux logements sociaux par an en moyenne<sup>19</sup>, **suppose donc qu'il soit possible de multiplier par cinq ce qui se fait au titre de la loi SRU**. Même s'il n'y pas de rapport direct entre les deux démarches, le rapprochement de ces données fixe en quelque sorte la difficulté de l'exercice auquel le Plan de cohésion sociale convie les acteurs du logement social et notamment les EPCI, les communes et les organismes HLM.

Si l'article 55 de la loi SRU a pour objectif d'assurer une meilleure répartition territoriale de la construction locative sociale, l'objectif du Plan de cohésion sociale est d'abord de contribuer à la relance de la construction sociale pour mieux répondre aux demandes des ménages modestes. L'enjeu de sa répartition territoriale n'est pas premier et quand il s'exprime c'est à travers l'exercice de programmation du financement de la construction. Exercice qui a été profondément modifié par l'acte 2 de la décentralisation, puisque les départements et les EPCI qui le souhaitent peuvent désormais obtenir une délégation de la gestion des crédits logement qui était auparavant assurée par les services déconcentrés de l'Etat (DDE).

Si seulement 16 conventions de délégation sont entrées en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2005<sup>20</sup>, leur nombre devrait être beaucoup plus élevé au 1<sup>er</sup> janvier 2006, compte tenu de l'état des négociations en cours<sup>21</sup>. Et il faut parier que ces conventions de délégation constitueront à l'avenir le cadre de gestion du financement de la construction locative sociale. Elles manifestent la volonté des structures intercommunales, que l'on perçoit sur le terrain, de s'emparer de la politique de l'habitat et d'orienter leur

19 Les 500 000 logements sociaux dont la production est prévue en cinq ans se répartissent ainsi : 310 000 PLUS et PLA I, 140 000 PLS et 50 000 PLS « Foncière ».

20 Ces conventions concernent cinq communautés urbaines (Brest, Grand Nancy, Dunkerque, Arras, Le Mans), sept communautés d'agglomération (Pau, Rennes, Tours, Orléans, Chalons en Champagne, Alès, Grenoble) et quatre départements (Pyrénées Atlantiques, Indre et Loire, Sarthe, Paris).

21 D'après le Ministère du Logement, il pourrait y avoir en 2006 une trentaine de conventions conclues avec les départements et autour de 80 conventions conclues avec des établissements publics de coopération intercommunale.



effort vers la production d'une offre nouvelle de logements sociaux. Mais si nous nous plaçons dans cette hypothèse de délégation des aides au logement aux EPCI, la mise en œuvre d'un programme de construction, comme celui qui est affiché par le Plan de cohésion sociale, se trouve confrontée à des difficultés inédites.

La première, que la Fondation Abbé Pierre a évoquée lors de la présentation de son dernier rapport, réside dans le décalage qui existe entre une approche « par le haut », celle du législateur qui a fixé l'objectif de construction de 500 000 logements sociaux en cinq ans, et une approche « par le bas », celle des EPCI qui expriment leurs projets de construction à travers les programmes locaux de l'habitat dont il se dotent. Une enquête réalisée alors montrait que les objectifs cumulés de construction dans les agglomérations françaises de plus de 200 000 habitants ne représentaient qu'environ 60% des objectifs du Plan de cohésion sociale. La nécessité d'une harmonisation des deux approches est évidente et peut s'opérer à l'occasion de l'élaboration des conventions de délégation entre les EPCI et l'Etat ; les objectifs inscrits dans les conventions étant alors la déclinaison locale des objectifs du Plan de cohésion sociale. Mais cette démarche sera nécessairement longue et ne pourra s'opérer que si les EPCI prennent la délégation de compétence relative aux aides au logement. En dehors de ce processus, les écarts entre les objectifs des PLH et la déclinaison locale du plan de cohésion sociale peuvent être significatifs.

Pour les EPCI qui ont pris en charge ou demandé la délégation des aides à la pierre, les objectifs des PLH ont été alignés sur ceux du Plan de cohésion sociale. Certains, comme les trois EPCI du Nord-Pas-de-Calais,<sup>22</sup> mais aussi la Communauté urbaine de Lyon et quelques autres, les dépassent. Incontestablement, la reprise des objectifs du Plan de cohésion sociale dans les conventions de délégation des aides à la construction locative sociale a contribué à tirer vers le haut les objectifs de production de logements sociaux. Mais il reste effectivement à concrétiser cette ambition nouvelle dans la pratique, d'autant que la nécessité d'effectuer un bond quantitatif important se heurte fréquemment aux exigences du renouvellement urbain et à la nécessité de produire des logements de substitution pour reloger les ménages des immeubles démolis. Dans de nombreuses villes en effet, le poids du renouvellement de l'offre vient peser sur l'offre nouvelle (cas de Brest, de Nancy ou de Lille par exemple).

### **Une deuxième difficulté du pilotage des politiques de l'habitat tient à**

---

<sup>22</sup> Lens-Liévin/Hénin-Carvin, Artois Communauté, Communauté d'agglomération du Douaisis

**l'écart qui existe entre les objectifs affichés dans le Plan de cohésion sociale comme dans les programmes locaux de l'habitat (PLH) et la construction effective de logements sociaux.** Il est souvent significatif, comme le montrent les résultats de l'année 2004. Le nombre de logements sociaux financés est d'une façon générale inférieur aux objectifs affichés dans les PLH. Les taux de réalisation se situent, selon les agglomérations, entre les 2/3 et 80% de l'objectif, et lorsque l'année 2004 se révèle une année de forte production (cas de l'Île-de-France et de Mulhouse par exemple), les prévisions pour 2005 sont pessimistes. Ces résultats doivent être pondérés en fonction de l'ambition des objectifs ; plus ils sont faibles, plus la perspective de les réaliser est forte ; plus ils sont élevés, plus l'exercice est difficile (cas des agglomérations de Rennes et de Lyon par exemple).

Cet écart entre le niveau réel de la production et les objectifs inscrits dans les PLH ou les conventions de délégation souligne d'abord l'insuffisante capacité d'intervention des EPCI. Pour produire des logements sociaux les EPCI doivent en effet se doter d'outils et de moyens nouveaux qui ne se mettent pas en place en un jour. D'une façon générale, avec des variations d'une agglomération à l'autre, on a ainsi constaté un renforcement des outils d'aide à la décision (observatoires souvent portés par les agences d'urbanisme), la mise en place d'aides financières nouvelles pour soutenir la production de logements sociaux, ainsi que la mise en œuvre d'une politique foncière en capacité de soutenir cette même production. Ce dernier aspect est essentiel, et les agglomérations qui ont mis en place une politique foncière se trouvent en meilleure position que celles qui ne l'ont pas fait pour réaliser les objectifs des PLH. Certaines se donnent même des objectifs précis, comme la Communauté Urbaine de Lille, qui est en train de négocier avec l'établissement public foncier (EPF), la production annuelle de 30 hectares de terrain voués à l'habitat. Les pratiques en la matière sont toutefois très inégales. Les EPCI ont généralement recours, ou envisagent d'avoir recours, à des établissements publics fonciers (EPF), soit par création d'une nouvelle structure (Dijon, Mulhouse), soit par négociation avec un EPF existant afin qu'il puisse intervenir à l'échelle de l'agglomération pour la production d'un foncier destiné à la construction de logements sociaux. L'EPF de Lorraine a par exemple vu son statut modifié pour qu'il puisse s'investir dans la production de logements sociaux sur le Grand Nancy. Mais la mise en place de ces outils demande du temps, et leur impact n'apparaîtra qu'à moyen terme. Un représentant de la communauté d'agglomération de Mulhouse estime ainsi que l'EPF ne pourra pas être opérationnel avant la « fin de la décennie ».

Face au renchérissement généralisé du coût du foncier, la plupart des agglomérations ont dû mettre en place des subventions permettant

d'équilibrer les opérations de logements sociaux, au reste grevées par l'augmentation des coûts de construction. Cette problématique foncière est d'autant plus importante que l'agglomération est dynamique : à Toulouse, Bordeaux, ou encore Rennes, le marché de la construction a été essentiellement porté en 2004 par l'investissement privé, notamment par le « Robien », ce qui a conduit à un renchérissement des prix immobiliers (prix qui ont augmenté de 54% à Bordeaux depuis 2003, par exemple). Pour y faire face, deux types d'aides ont été mises place par les agglomérations : la prime de surcharge foncière (la plus répandue) et l'aide au financement du déficit d'opération, mis en place par exemple par Le Grand Dijon (une aide qui s'établit en moyenne à 7 000 Euros).

**L'écart entre les objectifs affichés dans les PLH et le niveau de la construction observé en 2004 ne tient pas qu'à un défaut d'outils opérationnels, il résulte aussi du décalage entre le projet de l'EPCI inscrit dans le PLH et la programmation des opérations par les communes.**

Si les EPCI jouent un rôle moteur dans l'élaboration des politiques locales de l'habitat et affichent souvent des objectifs ambitieux, il leur est parfois difficile de les faire partager aux communes (bien que les élus communautaires soient d'abord des élus communaux). Souvent, c'est notamment le cas lorsque les objectifs des PLH ne sont pas territorialisés et contractualisés au niveau de chaque commune, la somme des constructions prévues par les communes ne permet pas d'atteindre le niveau de production retenu au niveau intercommunal. Des sondages réalisés dans quelques agglomérations montrent que l'écart peut être important (de l'ordre de 60% parfois) et c'est lui que traduit le taux particulièrement faible des logements financés en 2004 par rapport aux objectifs des PLH. La situation est meilleure quand les objectifs de production de chaque commune sont contractualisés. Peu d'EPCI, hormis ceux de Rennes, de Lyon, de Montpellier, de Nancy et de Dijon, ont prévu une contractualisation aussi précise ; le plus souvent les PLH s'en tiennent à une répartition de l'effort de construction par secteurs géographiques englobant plusieurs communes.

**Cette tension entre le niveau intercommunal et le niveau communal est perceptible quand on mesure la difficulté des EPCI à faire partager les objectifs de la loi SRU et à les faire appliquer sur leur territoire. Les communes déjà dotées en logement social et proches des 20% portent l'essentiel de l'effort de construction, pendant que les autres préfèrent pour l'instant payer les pénalités.** Là où les communes « SRU » montrent de la bonne volonté (en respectant par exemple leurs engagements triennaux de production), le volume produit annuellement ainsi que les délais de rattrapage qui leur sont donnés font qu'elles ne peuvent, à elles seules, répondre aux objectifs à court terme de relance de la production de logements sociaux. De même, les EPCI semblent éprouver

des difficultés à orienter la construction vers la production de « vrais logements sociaux » (PLUS et PLA I). **Le PLA I, qui est perçu comme le vecteur de l'arrivée de personnes en difficulté dans les communes, fait l'objet d'un rejet assez net et est réservé à la production de structures d'accueil et d'hébergement. A l'inverse, le PLS est plébiscité pour sa capacité à trier une population relativement aisée et stable.** Seule, à notre connaissance, la Communauté urbaine de Brest ne comptabilise pas le PLS dans ses objectifs de production de logement social. Partout ailleurs, le PLS représente une part conséquente de la production financée en 2004 : à l'exception de quelques territoires qui n'ont pas encore développé ce produit (dans la région Nord-Pas-de-Calais essentiellement), la production de PLS représente entre 25 et 50% de la production de logement social dans la plupart des grandes agglomérations. Certaines tentent pourtant d'en freiner la production : c'est le cas de Lille, où il est prévu de limiter l'objectif quantitatif du PLS à 20% de la production de logements sociaux, afin d'encadrer la stratégie des 23 communes concernées par l'article 55 de la loi SRU.

Sur d'autres territoires, la production de PLS est considérée comme essentielle. En région parisienne, compte tenu des niveaux de loyers, l'Union sociale pour l'habitat estime ainsi que le PLS permet de proposer des loyers environ 3 fois inférieurs aux prix du logement privé (respectivement 5,8 € / m<sup>2</sup> contre 17 € / m<sup>2</sup>). A l'opposé, dans les régions minières du Nord-Pas-de-Calais, le PLS devrait être développé comme un outil de diversification de l'habitat et de promotion de territoires où le logement social est très important. A Reims, les principaux objectifs affichés étant la requalification urbaine et la diversification de l'habitat, la production de PLS prévue représente le double de celle du PLUS - PLA I.

La mise en œuvre des objectifs de construction du Plan de cohésion sociale s'opère ainsi en quelque sorte en « cascade », et à chaque niveau les risques d'un décrochage ou d'un décalage existent, quand ils sont comparés aux objectifs des PLH et quand ces derniers sont confrontés aux projets des communes. A l'évidence s'ouvre une période d'ajustement qui explique le résultat relativement modeste du Plan de cohésion sociale en 2005 (voir les données présentées dans le chapitre 3).

**Finalement, ce qui se joue c'est la capacité des collectivités locales à être à la hauteur des nouvelles responsabilités que le législateur leur a données avec la loi du 13 août 2004 relative aux « Libertés et responsabilités locales » ; comme celle de l'Etat à accompagner ce mouvement et à faire partager à tous les acteurs les exigences du droit au logement et de la mixité sociale, qu'il sous-traite en quelque sorte aux collectivités locales.**

## Le logement saisi par la fièvre du marché : l'amortissement « Robien » en question

La baisse des aides directes à la construction, engagée dans le sillage de la réforme du financement du logement de 1977, s'est accompagnée de la montée en puissance des dispositions fiscales qui constituent désormais le levier majeur qu'utilise l'Etat pour soutenir la production de logements. Ces incitations soutiennent essentiellement le développement de la construction privée et notamment celui de l'offre locative. La création d'un nouveau mécanisme d'incitation fiscale en 2003 accentue en fait la rupture entre la dimension économique de la politique du logement, qui se soucie essentiellement de soutenir le secteur de l'immobilier pour développer l'offre, et la dimension sociale de cette même politique, qui tente d'aider ceux qui ne peuvent affronter sans aide les rigueurs du marché à accéder à un logement et à s'y maintenir. Cette dimension sociale de la politique du logement risque fort de s'épuiser à réparer les effets d'une politique sur laquelle elle ne peut peser. Alors qu'il convient de s'interroger sur la contribution des acteurs économiques du secteur du logement à l'exercice de la solidarité.

« Redonner de l'air au logement locatif » : tel était l'objectif affiché par Gilles de Robien le 3 avril 2003 lors de sa conférence de presse annonçant la mise en œuvre du dispositif portant son nom, aujourd'hui appelé communément « amortissement ou investissement (de) Robien ». Devant le constat de la disparition d'un maillon de la chaîne du logement qu'était le locatif privé « accessible », de nombreux ministres avant lui avaient tenté d'inciter le développement de solutions favorisant la captation d'une épargne privée afin de l'orienter sur des investissements immobiliers. Chacun ayant donné son nom à ces dispositifs, se sont ainsi succédés les dispositifs Quilès, Méhaignerie, Périssol et Besson.

La logique de tous ces dispositifs, antérieurs au « Robien », repose sur trois points :

- le premier est de fonctionner sur le principe de l'amortissement fiscal (accélééré) permettant des « réductions d'impôt » ;
- le second est de ne concerner que l'achat de logements neufs (d'où un effet dopant sur la construction et la promotion immobilière) destinés à la location ;

- le troisième est d’être assorti de conditions, notamment en matière de plafonnement de loyers et plus rarement de ressources des locataires, mais aussi en matière de localisation (les loyers plafonds sont modulés selon les zones géographiques) et en matière de durée de mise en location.

L’amortissement « Robien » reprend ces trois règles moyennant de nombreux aménagements qui en libéralisent l’application. La justification au desserrement du cadre d’application de ce dispositif repose sur une critique frontale du « Besson », que le Ministre jugeait « idéal pour créer une offre locative là où il n’y en avait pas réellement besoin ».

En mettant en avant le fait qu’il faille développer une procédure simple et pragmatique, c’est un véritable processus d’aides « à vannes ouvertes » qui a été mis en place et qui, selon les propos du Ministre lui-même (discours de la conférence de presse du 3 avril 2003), doit permettre :

- « de rendre le marché locatif plus accessible à tous les Français quel que soit le lieu » sachant qu’ils « ont tant de mal à trouver un logement correspondant à leur budget » ;
- de contenter « un grand nombre de nos concitoyens qui ne demandent qu’à investir leur épargne et en obtenir une rémunération équitable (ainsi qu’) une espérance à terme de plus-value immobilière » ;
- de satisfaire « les professionnels de l’immobilier dont les entreprises qui ne demandent qu’à travailler (...) craignent un tassement de leur activité dans les prochains mois ».

En 2005, les premiers produits ont commencé à être mis en location et les statistiques de commercialisation et de production annoncent des chiffres pharamineux<sup>23</sup>. Aussi fallait-il s’interroger sur les raisons de cet engouement des investisseurs comme des « professionnels de l’immobilier » et sur les conséquences à terme de ce « succès », notamment au regard de la situation de ceux qui « ont tant de mal à trouver un logement correspondant à leur budget ».

Il s’agit ici de revisiter les trois objectifs assignés par le Ministre au nouveau dispositif et d’examiner comment ils ont pu être atteints, sachant que, comme l’indiquait la Fondation Abbé Pierre dans son rapport 2005, **l’investissement « Robien » représente un coût certain pour la collectivité tout en limitant les obligations sociales faites en matière de location. En effet, le coût supporté par l’Etat représenterait, selon**

---

23 Depuis 2003, la quasi-totalité de la production locative privée bénéficie aujourd’hui d’une défiscalisation (au lieu de 70% auparavant), et ce pour un volume de l’ordre de 65 à 70000 logements produits en 2005 (au lieu de 40 à 45000 auparavant). Ce parc, produit au titre de l’investissement locatif dans le neuf, progresse de plus de 50% par rapport au régime de croisière atteint dans les années 2000-2003.

**les estimations produites, entre 66% et 100% de l'aide apportée pour un logement social<sup>24</sup>. Si ce calcul semble déjà indiquer les dérives de ce dispositif, il faudrait lui adjoindre aussi, sans doute, une estimation du coût social de cette démarche que la collectivité n'a pas fini de supporter, comme nous le verrons plus loin.**

**Le coût du dispositif « Robien » : le même montant d'aides de l'Etat que pour le logement social**

(d'après les estimations de M. Mouillart)

Le coût budgétaire d'un « Robien » peut être estimé entre 15 000 € (de l'ordre du tiers des investisseurs dont les revenus sont inférieurs à 5 SMIC : taux marginal<sup>25</sup> à 20 %) et 22 500 € (les deux tiers les investisseurs, dont les revenus sont supérieurs à 5 SMIC : taux marginal à 30 %) ; une estimation moyenne de l'ordre de 20 000 € ne paraît donc guère éloignée de la réalité !

Par ailleurs, une partie des investisseurs peut aussi bénéficier des avantages du « PLS bailleur privé » (de l'ordre de 5 000 logements attendus en 2005) : taux de TVA réduit, exonération de TFPB sur 25 ans et accès aux ressources hors marché de la « Section des fonds d'épargne ». Dans ce cas, chaque « Robien » consommera en plus de l'ordre de 20 000 € de ressources budgétaires : TVA à 5,5 % et exonération de la TFPB à la charge de l'Etat, pour se limiter à la seule dimension budgétaire de la réflexion. Ainsi, pour une production de locatif privé attendue de l'ordre de 65 à 70 000 unités en 2005, le coût budgétaire global sera de :

- 1 300 M d'€ pour le « Robien » lui-même, alors qu'il ne fait l'objet d'aucune contrepartie sociale,
- plus 100 M d'€ si on intègre le coût des PLS consommés !

Dans le même temps, on peut estimer à près de 1 700 M d'€ les dépenses budgétaires engagées au titre du financement des logements sociaux :

- pour 50 000 PLUS, à raison de 20 000 € en moyenne par logement (subvention d'Etat, subvention foncière à la charge de l'Etat, TVA réduite et exonération de TFPB à la charge de l'Etat) ;
- pour 5 000 PLA I, à raison de 30 000 € en moyenne par logement (subvention d'Etat, subvention foncière à la charge de l'Etat, TVA réduite et exonération de TFPB à la charge de l'Etat) ;
- pour 22 000 PLS, à raison d'à peu près 17 500 € par logement (TVA réduite et exonération de TFPB à la charge de l'Etat) ;

24 Voir les deux rapports sur le financement du logement présentés au congrès de l'USH à Nantes en septembre 2005 et les calculs proposés par M. Mouillart à partir de sources issues de la FNPC et la DGUHC, présentés dans l'encadré sur le coût du dispositif « Robien »

25 Dans le cas général, on peut estimer que le taux marginal d'imposition des investisseurs est aujourd'hui de l'ordre de 30 % : cette estimation est d'ailleurs corroborée par les évaluations sur lesquelles se fondent la Direction de la Prévision du Ministère des Finances établies à partir des documents d'origine fiscale. Cette évaluation a été réalisée à partir de l'enquête annuelle détaillée sur les investisseurs faisant recours au crédit, l'Observatoire du Financement du Logement de CSA qui permet pour cela d'examiner les profils socio-démographiques des investisseurs. Ce chiffre de 30 % est donc bien loin d'une « estimation » à dire de promoteurs sur laquelle se sont longtemps fondées la FPC et la DGUHC.

- pour 5 000 PLS-Foncière, à raison d'à peu près 25 000 € par logement (TVA réduite et non comptées les subventions ou les quasi subventions accordées par le 1 % à ces logements et qui peuvent être estimées à plus de 50 000 € par logement).

Soit un coût d'environ 20 000 € par logement.

Chaque logement « Robien » bénéficie donc d'aides budgétaires d'Etat pour un montant comparable à un logement locatif social : soit de l'ordre de 20 000 € par logement.

## A qui profite le dispositif « Robien » ?

Les avantages du « Robien » sont principalement ceux que confère l'amortissement fiscal. Le principe de cet amortissement consiste à permettre de déduire de ses revenus fonciers un montant égal à 8 % par an du prix d'acquisition pendant les 5 premières années et égal à 2,5 % par an les 4 années suivantes. Ensuite, si les conditions demeurent respectées, la déduction sera de 2,5 % par an pendant 6 ans. Au total, le bénéficiaire de la mesure pourra profiter en 15 ans d'un amortissement équivalent à 65 % du prix d'achat (terrain compris).

*Exemple : pour l'achat d'un appartement d'une valeur de 75 000 € mis en location, la déduction des revenus fonciers imposables chaque année se monte à 6 000 € pendant 5 ans, puis à 1 875 € chaque année les 4 années suivantes. Si le bien est maintenu en location au bout de 9 ans, il est encore possible de déduire à nouveau 1 875 € pendant 6 années supplémentaires. Au bout de 15 ans donc, le montant déduit sera de 48 750 €.*

Par ailleurs, l'acquéreur peut également amortir certaines dépenses de gros travaux et bénéficier d'une déduction forfaitaire de 6 % sur ses loyers imposables pendant toute la durée de l'amortissement (au lieu de 14% dans le droit commun). L'effet incitatif joue à plein si l'acquéreur dispose déjà de revenus fonciers et si ses charges sont supérieures aux loyers qu'il perçoit. Le déficit foncier constaté est alors imputable sur le revenu global de l'investisseur, dans la limite de 10 700 €. Cette imputation entraîne donc une diminution de l'impôt sur le revenu qui peut être plus que triplée en 15 ans par rapport au seul amortissement que permet le bien acquis en « Robien » ; condition ne jouant que si l'acquéreur peut à la fois faire valoir d'importants déficits d'exploitation et d'autre part dispose de ressources générant un montant d'impôts particulièrement élevé. En prime, certains investisseurs peuvent cumuler les avantages de l'amortissement « Robien » avec ceux du prêt locatif social (PLS) bailleur privé (taux de TVA réduit, exonération de



TFPB, ...), qui permet de faire prendre en charge de 30 à 38% du prix de revient de l'opération par la collectivité avec des contreparties sociales relativement faibles (loyers limités, mais proches, voire supérieures au marché sans contraintes de ressources pour le locataire et pour une durée limitée à celle du prêt).

**Comme il peut être constaté, l'investissement « Robien » est un dispositif à plusieurs détentes qui favorise d'autant plus les investisseurs qu'ils sont fortunés.**

Plusieurs réseaux spécialisés se sont mis en place depuis deux ans pour vendre, avec le « Robien », moins un produit logement qu'un placement financier. De ce fait, l'argumentaire commercial utilisé est très éloigné des questions inhérentes à la gestion locative. La question du loyer comme celle de la rentabilité locative sont, en définitive, peu importantes dans l'argument de vente. En effet, les réseaux comme les promoteurs vendent un « package » comprenant le logement, la gestion locative et un certain nombre de garanties et d'assurances (plus ou moins importantes, comme nous le verrons) mais surtout un « droit à » une déduction fiscale. L'investisseur n'est invité à prendre en compte que le montant de l'amortissement maximal auquel il peut prétendre, le reste étant à la charge de l'organisme mandataire dont la rémunération appartient elle-même au « package ».

*Exemple d'argumentaire commercial formulé par un réseau de vente pour faire la promotion de l'investissement « Robien » : « Pour financer l'acquisition de ce bien, vous bénéficiez d'un concours bancaire pouvant aller jusqu'à **100%**, même sans apport personnel, et nous trouvons pour vous le crédit le plus adapté. Ce bien est mis en location, nous vous trouvons le locataire, **et le loyer est garanti** par une assurance. Les loyers et l'économie d'impôt remboursent la plus grande partie du crédit. Vous ajoutez une somme modique tous les mois pour financer la différence. Vous devenez **propriétaire** d'un bien immobilier qui vous procurera un important **complément de revenu** au bout de 15 ans. La garantie d'un des meilleurs placements financiers et immobiliers ».*

Notons au passage la contradiction qui est apportée par cet argumentaire au Ministre Gilles de Robien qui affirmait que son dispositif visait à contenter « un grand nombre de nos concitoyens qui ne demandent qu'à investir leur épargne et en obtenir une rémunération équitable » puisque le concours bancaire « peut aller jusqu'à 100% et qu'il s'agit d'ajouter une somme modique tous les mois pour financer la différence ». **Les commerciaux en charge du placement du « Robien » déconseillent d'ailleurs aux candidats investisseurs de mettre un apport personnel.**

Cette remarque ne constitue pas le fond de la critique que l'on peut faire à ce dispositif. **Ce qui est discutable c'est l'effet contreproductif qu'il peut avoir par rapport à l'objectif de répondre au besoin croissant de logements qui se manifeste dans toutes les agglomérations.** Pour parler clairement, disons que le dispositif semble favoriser directement et à court terme le secteur de la construction (les entreprises du bâtiment), la promotion immobilière, le secteur bancaire, les intermédiaires du logement (syndics, agences, notaires, ...) <sup>26</sup> et mettre à mal les principaux bénéficiaires supposés, c'est-à-dire les ménages qui doivent au final et **à cause du « Robien »**, affronter des conditions de marché encore plus « excluantes ».

### **Le dispositif « Robien » pénalise, au final, ceux « qui ont du mal à trouver un logement locatif »**

---

Voici en résumé l'argumentaire et la conclusion du plaidoyer des associations et de l'USH contre le dispositif « Robien » : « sous l'angle purement économique, aider à guichets ouverts les investisseurs privés - car ces aides ne sont pas contingentées et dans un secteur dont les loyers sont proches de ceux du marché, voire supérieurs - conduit à pousser à la hausse les prix fonciers et immobiliers, à la hausse les loyers, et donc à aggraver le poids du logement dans la dépense des ménages, au détriment d'autres dépenses utiles à la croissance économique et à l'emploi. »

Le système actuel est un système que d'aucuns qualifient « d'un peu fou », car il repose sur **un double paradoxe** : d'une part, celui d'une offre en augmentation qui génère des loyers en hausse et un foncier en hausse lui aussi et, d'autre part, celui d'un système d'aides publiques qui amplifie toujours plus le mouvement à la hausse des prix au lieu d'en réguler l'évolution.

La raison de ce double paradoxe repose sur un principe simple. Face à « l'appel d'air » que représente le dispositif « Robien », certains promoteurs se sont mis en position de capter un foncier important. L'assèchement des disponibilités qui en résulte a pour effet de permettre aux promoteurs de monter à terme de nombreuses opérations, mais aussi de créer, dans l'immédiat, une « pénurie » permettant de fixer les loyers au maximum sans craindre la concurrence d'autres produits

---

26 Cf. l'article de Libération du mercredi 5 octobre 2005 intitulé « Quand la pierre remplit les poches, les professionnels de l'immobilier profitent de l'envolée des prix » et l'article du Monde daté du jeudi 6 octobre 2006 qui titre « La flambée de l'immobilier suscite de plus en plus de convoitises »

neufs ni même celle du locatif dans l'ancien, dans la mesure où les niveaux de loyer dans ce secteur suivent, avec un décalage dans le temps, ceux du neuf. La concurrence de l'accession à la propriété se trouve contrée elle aussi, dans le sens où les coûts du neuf en accession sont renchérissés par celui d'un foncier qui devient rare et cher et que les prix dans l'ancien sont arrimés au niveau général du marché. L'agglomération de la Rochelle aurait, semble-t-il, connu ce double mouvement, le loyer maximum du « Robien » y étant institué en nouvelle norme de prix au m<sup>2</sup>.

En fait, c'est le promoteur qui participe à la détermination du prix du foncier car il lui faut capter les opportunités foncières les plus attractives, et il n'est limité pour se porter acquéreur que par la capacité des acheteurs à financer leur bien. Dans ce processus de surenchérissement du foncier, le promoteur dispose de plusieurs « alliés » : le crédit bancaire, qui est devenu d'un accès facile et d'un coût faible, et d'une opinion publique « idéologiquement » prête à la fois à tirer bénéfice d'un dégrèvement fiscal et à envisager de se substituer au régime de répartition des retraites par la constitution de revenus complémentaires au moyen d'un placement immobilier. On peut y ajouter les collectivités locales, qui s'assurent ainsi d'un peuplement axé sur des ménages à ressources élevées.

C'est par le calcul du prix d'équilibre maximum que permet le « Robien » que s'est organisée la captation massive des terrains (à La Rochelle, mais aussi à Rennes, Bordeaux ou Rouen...). En établissant les prix de vente à partir d'un calcul intégrant les loyers de sortie calés aux plafonds et intégrant les déficits de gestion qui génèrent les dégrèvements fiscaux maximum, les promoteurs, qui aujourd'hui basent l'essentiel de leur activité sur l'amortissement fiscal, ont contribué à la flambée des prix des terrains selon le principe de l'effet de levier (l'augmentation du prix de vente de 10% par exemple d'un bien « permet d'absorber » une augmentation de 30% du prix du terrain).

*Soit l'exemple d'un logement que l'on commercialisait à un prix de 100 000 € avec une charge foncière de 30% (soit 30 000 €) des coûts de construction de 60 000 € et une marge pour le promoteur de 10% (10 000 €). Il peut être mis sur le marché aujourd'hui, auprès des investisseurs « Robien », au moins 10% plus cher, c'est à dire à 110 000 €. Cette augmentation permettra d'absorber la hausse du coût du foncier, celle des coûts de construction et la marge du promoteur.*

C'est de toute évidence le futur locataire qui prendra à sa charge les implications de ce calcul. Dans un contexte de raréfaction de l'offre locative, et en raison de la manière dont est structuré le marché par les

agences immobilières, les prix de l'ancien auront tendance à augmenter dans une proportion équivalente à ceux du neuf (en général l'écart entre l'ancien et le neuf reste constant, maintenant un différentiel de 15%). C'est donc tout le marché locatif privé qui se voit engagé dans une spirale inflationniste.

**En raison de la surenchère faite sur le foncier libre, c'est tout le marché de l'accession qui est ainsi, lui aussi, aspiré par cette tendance à la hausse des prix.** Les accédants à la propriété doivent maintenant acquérir les terrains bien situés à des prix supérieurs de 30 à 40% par rapport à une période antérieure pas si ancienne (avant 2003). Un représentant de l'agglomération de Bordeaux avance que le dispositif « Robien » serait à l'origine de l'augmentation des prix de l'immobilier, qui s'établit à 54% depuis 2003. En effet, le marché de la construction neuve a essentiellement été porté par ce dispositif, dont les prix de commercialisation étaient à l'origine supérieurs aux prix du marché local. De leur côté, des représentants de l'agglomération de Rouen dénoncent le « Robien » comme porteur d'une logique qui « fausse le marché » et qui de plus, rend difficile la production d'autres produits, y compris le PLS.

**Quant à l'impact du « Robien » sur le développement d'une offre locative sociale nouvelle, autant dire qu'il renforce les handicaps déjà nombreux que rencontrent les organismes HLM : terrain coûteux, entreprises accaparées par les chantiers des promoteurs, appels d'offres infructueux. Et qu'il rend encore plus difficile et plus improbable la production de logements sociaux.**

Après ce florilège d'effets négatifs de l'investissement « Robien » sur le niveau des loyers, que reste-t-il de l'objectif affiché par le Ministre qui était de « rendre le marché locatif plus accessible à tous les Français quel que soit le lieu » sachant qu'ils « ont tant de mal à trouver un logement correspondant à leur budget » ? Il semble qu'il n'en reste pas grand-chose et que l'on soit loin de pouvoir renverser cette tendance, car le système et ses effets pervers tendent à se renforcer mutuellement. Pour reprendre les propos non dénués d'ambiguïté d'un important promoteur : « les locataires des produits défiscalisés constituent un véritable marché : le marché des déçus du marché ! ».

**La plus grave des conséquences cependant de ce processus réside dans l'appauvrissement probable des couches moyennes sous l'effet de ce mécanisme, et plus certainement dans la plus grande dépendance des catégories les plus modestes vis-à-vis du logement social et des solutions d'habitat indignes dont elles resteront captives.** Le « Robien » aura ainsi contribué à fabriquer une autre ségré-

gation sociale, par l'éviction des pauvres de toutes les zones urbanisées qui se trouvent dans l'aspiration de la mécanique inflationniste qu'il a généré.

On pourrait ajouter à ce tableau que les produits qui apparaissent sur le marché sont parfois loin de présenter toutes les caractéristiques de taille et, pour certains, de qualité correspondant aux besoins des ménages : ce sont principalement des types 1, types 2 ou plus rarement des types 3 qui sont produits, loyer maximum oblige (malgré ce qui était indiqué lors de l'instauration du dispositif), avec parfois des prestations d'entrée de gamme dont on peut penser qu'elles vieilliront mal. Ce sont aussi parfois des produits « urbanistiquement contestables » qui voient le jour, comme ces lotissements fermés sécurisés « à l'américaine » dans la région de Toulouse ou comme ces bâtiments collectifs en co-propriété pas toujours bien desservis ni bien insérés dans le tissu urbain. Moins qu'une question d'esthétique, ceci est contestable quant à l'évolution de ce parc pour l'avenir et à sa capacité à être géré dans la durée.

D'ores et déjà des voix s'élèvent dans certaines agglomérations pour exprimer des inquiétudes quant aux effets pervers du « Robien ». A Rennes, il a été observé que les difficultés de commercialisation en raison des loyers élevés ont incité les gestionnaires de ces logements à accepter, puis favoriser, la co-location (d'étudiants ou de jeunes actifs). A Bordeaux, alors que tout le monde s'accorde pour faire de la relance du logement social l'enjeu de la politique de l'habitat, la dynamique immobilière a été absorbée par la production de logements locatifs privés. Du fait du niveau des loyers, et en l'absence d'une offre alternative, ces logements sont devenus des solutions transitoires que peuvent adopter des ménages financièrement fragiles ou des ménages qui ne tarderont pas à trouver dans l'accession à la propriété une solution plus avantageuse. Les acteurs locaux craignent un turnover important dans ces logements, et de ce fait, une dégradation rapide de ce parc.

### **Les effets pervers cumulés du dispositif « Robien »**

1. Ils concernent d'abord les perspectives de développement de la construction locative privée : la quasi-totalité des flux de l'investissement locatif reposant sur un produit de défiscalisation, **le « reprofilage » de ce dispositif ou sa remise en cause risquent de donner un coup de frein terrible à toute l'activité d'un secteur.** « Le secteur de la promotion immobilière qui réalise 55% de son activité sur des produits défiscalisés est potentiellement sinistré en cas de disparition du dispositif » (M.

Mouillart). Une allégation qui est d'ores et déjà confirmée par la Fédération Française du Bâtiment (FFB) et la Fédération des promoteurs constructeurs (FPC). Le président de la FFB déclarait ainsi le 8 septembre 2005 qu'il y avait nécessité de prendre des mesures préventives pour corriger les dérives du « Robien » au moyen d'aménagements à la baisse des plafonds de loyers (une partie de la zone B passerait en zone C) et d'un meilleur encadrement (un « calibrage » du dispositif), mais qu'il y avait aussi à faire émerger « un autre dispositif intermédiaire, plus social » (cf encadré ci-dessous). Le président de la FPC, lui, critique le principe du guichet ouvert qui permet que des immeubles se construisent dans des villes où il n'y a pas de besoins (Le Puy-en-Velay, Carcassonne...) et où les programmes restent aux trois quarts vides.

**Le nouveau dispositif fiscal de l'investissement locatif annoncé par le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du Logement, en décembre 2005 apporte des modifications qui laissent perplexes la Fondation Abbé Pierre :**

• **Un plafonnement du loyer à 70 % du marché ?**

C'est une mesure que la Fondation réclamait. Faut-il encore définir le marché. Prenons l'exemple de la région parisienne : 70 % en-dessous du prix du marché parisien, c'est le prix du marché, voire supérieur au marché de la plupart des communes de la petite couronne. **L'introduction de micro-marchés au niveau de l'agglomération ou de l'intercommunalité nous paraîtrait plus appropriée**, sachant que les outils d'observation existent quasiment sur toutes les zones tendues.

• **Un plafonnement des ressources des locataires ?**

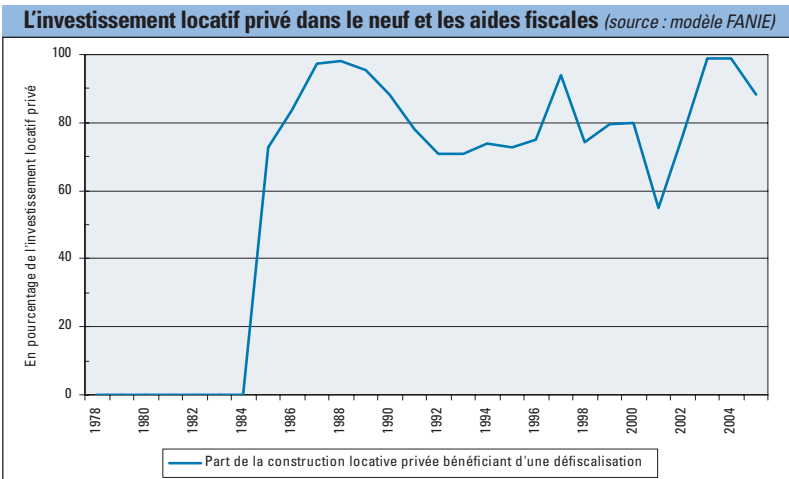
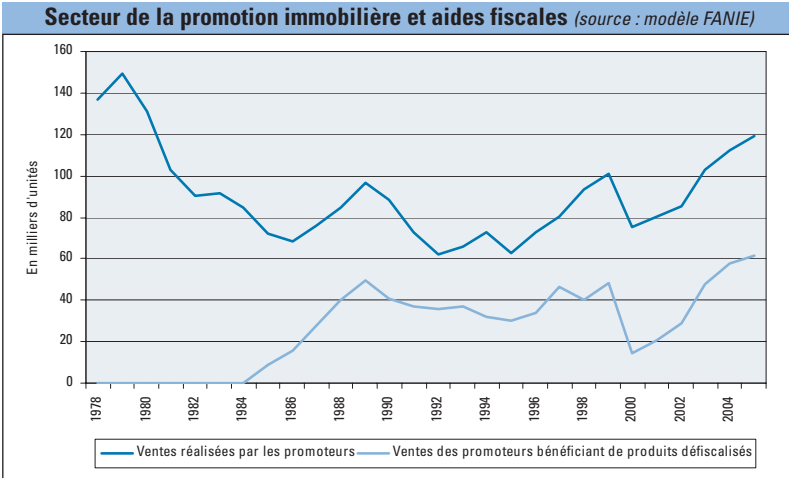
Là encore la Fondation réclamait ce plafonnement, mais **le seuil** évoqué (soit celui du PLI) **est beaucoup trop élevé**, puisqu'il concerne 90 % des ménages. Dans ces conditions, ce seuil n'aurait aucun effet pour les personnes modestes (et peu pour les catégories moyennes), puisque les ménages bénéficiant des ressources les plus élevées seraient privilégiés.

• **Une rentabilité de 5,7 % à 7,4 % ?**

Ces taux nous choquent dans la mesure où il s'agit d'une course à l'attraction des produits. Annoncer de tels taux de rentabilité en période de crise du logement est difficilement « entendable », voire provocateur. Chacun s'accorde pour dire **qu'un taux de 4 à 5% serait déjà largement intéressant** au regard de tous les autres placements.

2. Ensuite, toutes les analyses démontrent que l'amortissement « Robien » est une mesure inique qui dope artificiellement un secteur d'activité au détriment de solutions plus pérennes qui permettraient de loger davantage de population, mieux et à des coûts supportables. **Ce dispositif est inique, surtout, parce qu'il dévoie de manière évidente**

le mécanisme des aides publiques sur ce que devrait être une de leurs véritables fonctions : avoir un effet régulateur sur les grands équilibres et des effets compensateurs permettant, par le mécanisme des solidarités, de rattraper des handicaps et des inégalités sociales.



C'est en fait moins sur « le manque à gagner » ou par l'effet de concurrence (pour le secteur de l'habitat social par exemple) en matière d'aides allouées par l'Etat indirectement au moyen de la défiscalisation que ce système est insatisfaisant, que pour **les effets pervers qu'il génère sur l'ensemble des conditions de production de logements quels qu'ils soient, destinés à la location comme à l'accèsion...**

3. C'est aussi **une mesure peu satisfaisante, car elle n'apparaît pas véritablement pilotée** (ni « pilotable », d'ailleurs) comme devrait l'être toute politique publique digne de ce nom. Fonctionnant sur le mode du guichet ouvert sans permettre aucune orientation sur la localisation, sur les prix ou sur la taille même du produit, ce dispositif agit « en aveugle ». Mus par la seule logique financière, les acteurs en présence n'agissent pas en opérateurs immobiliers ayant une stratégie patrimoniale ni en gestionnaires ayant des préoccupations d'équilibre à long terme des comptes d'exploitation, ni encore moins en urbanistes avertis des problèmes de fonctionnement urbain et de ségrégation sociale des territoires.

4. Enfin, l'amortissement « Robien » résulte d'**une politique conduite sans visibilité**, dans la mesure où aujourd'hui aucune autorité n'a véritablement de vision globale ou locale claire des implantations des programmes qui sont livrés (et encore moins ceux qui sont commercialisés en VEFA<sup>27</sup> par les promoteurs - le gros de la production)<sup>28</sup>. Les plus pessimistes des acteurs du logement (parmi lesquels figurent des représentants du logement social, des représentants des pouvoirs publics mais aussi des promoteurs), évoquent avec regret le laxisme avec lequel s'effectue le développement de cette offre locative. **Personne ne sait exactement où se situent ces produits, comment ils sont peuplés, comment ils se positionnent sur le marché.** Certains évoquent même, pour beaucoup de programmes collectifs, un risque évident de dérive en co-propriétés dégradées à moyen terme. D'ores et déjà, les volumes qui doivent sortir de terre dans 12 à 18 mois dans certaines agglomérations apparaissent disproportionnés par rapport à la demande solvable. Ces logements semblent voués, soit à la décote des loyers espérés au moment de leur commercialisation, soit à un turnover important et à des impayés. Ce qui reviendra au même pour l'investisseur, qui n'a en général de garanties de revenus locatifs que pour les premières locations et/ou pour une période donnée.

*Par exemple, les 600 à 800 logements destinés à l'amortissement « Robien » construits actuellement à Montauban ne trouveront sans doute pas de clients solvables en nombre suffisant. De même, en Ile-de-France, selon une représentante de l'IAURIF, le « Robien » a bénéficié d'un effet d'aubaine qui s'essouffle aujourd'hui, obligeant à consentir des rabais pour trouver des locataires.*

27 VEFA : vente en l'état futur d'achèvement.

28 La DRE de Bretagne a réalisé cependant une étude assez fouillée quoique très descriptive de la place du « Robien » dans la construction de logements en Bretagne. Cette étude établit à 9 200 logements la production en « Robien » pour les années 2003-2004 surtout en zone B (les plus chères), soit 20% de la production totale des mises en chantier.



5. Ainsi, **le risque de perte conséquente des investisseurs est loin d'être négligeable** tant le montage apparaît serré (loyers systématiquement au plafond), et peu sûr en cas de remise sur le marché précoce et répété d'un bien qui aurait un niveau de loyer plus élevé que celui du marché. Les carences de recettes locatives comme les baisses de loyer, qui peuvent atteindre 12 à 15%, risquent d'abuser des investisseurs qui au surplus pourraient se retrouver possesseurs à terme d'un bien mal localisé et hors marché, ayant mal vieilli et difficilement cessible.

\* \* \*

Alors, « nouvel élan » pour un marché peu actif comme le prétendait Gilles de Robien, ou dopage intempestif d'un segment de l'offre qui a entraîné dans sa course inflationniste tout un segment de la chaîne du logement ? Le verdict ne devrait pas tarder à tomber. A une échéance de 12 à 18 mois, le gros des livraisons doit intervenir et les logements trouver preneurs. Cependant, il est d'ores et déjà nécessaire de repenser le dispositif et de réorienter les efforts de la collectivité sur les véritables cibles de l'action publique, sur les ménages « qui ont du mal à trouver un logement locatif ». Pour cela, le parc social constitue la priorité pour répondre structurellement aux besoins des ménages pauvres et modestes, avec le parc privé si les aides publiques sont réorientées pour l'aider à produire des logements à loyers accessibles. Mais si le parc privé n'apporte pas cette contribution, son évolution risque fort de cliver davantage encore l'offre locative et d'accentuer les fractures sociales au sein des villes.

## Une solidarité qui ne fonctionne pas

Le domaine du logement est confronté à des enjeux sociaux considérables : favoriser l'accès de tous ceux qui le souhaitent à un logement décent, promouvoir une plus grande mixité sociale. Et pourtant il est l'un de ceux pour lesquels les mécanismes de solidarité fonctionnent peu ou mal, quand ils ne privilégient pas les plus aisés au détriment des plus pauvres. La solidarité fonctionnerait alors au bénéfice de ceux qui en ont le moins besoin !

Les pages de ce rapport évoquent de nombreuses manifestations de ce défaut de solidarité. C'est d'abord, et fondamentalement, l'engagement financier de la collectivité publique, en forte diminution depuis 2001, qui est préoccupant. En se situant à son niveau quasiment le plus bas depuis trente ans, il manifeste que le logement n'est pas une priorité et que les plus pauvres ont peu à attendre des pouvoirs publics. Au moment où les mécanismes de production des exclusions se renforcent, où les besoins en logement ne sont pas satisfaits dans de bonnes conditions, les personnes en difficulté de logement, dont le périmètre s'élargit jusqu'à englober des ménages modestes ou relevant même des catégories intermédiaires, attendent un autre message.

Ce défaut de solidarité apparaît aussi fortement avec l'affaiblissement de la production de logements attribués sous conditions de ressources ou présentant des loyers inférieurs à ceux du marché. Leur part ne représente plus que 40% de la construction, contre plus de 65% en 2000, alors que dans le même temps le volume de la construction a fortement progressé. Le succès du « Robien » est emblématique de cette tendance qui tire l'offre de logement vers le haut en s'adossant aux mécanismes d'incitation fiscale, qui constituent désormais le levier majeur de l'intervention publique pour soutenir la construction. Ces mécanismes ont une certaine efficacité économique, les acteurs du marché s'en réjouissent, mais ils sont inopérants pour produire des logements à loyers accessibles et, de plus, ils contribuent à la dérégulation du marché du logement.

Le même mouvement s'observe pour la production de logements sociaux, qui fait une place de plus en plus importante à la construction de logements financés en PLS, lesquels peuvent être utiles pour diver-

sifier l'offre locative sur des marchés immobiliers tendus, sans pour autant répondre à la demande sociale telle qu'elle se manifeste à travers les caractéristiques de demandeurs de logements sociaux. **Le secteur du logement social est également confronté à cette logique de resserrement du périmètre de la solidarité : quand les aides de l'Etat pour la construction de logements sociaux se réduisent (baisse du taux et du montant des subventions), ce sont les fonds propres des organismes HLM qui sont sollicités, alors qu'ils sont alimentés par les loyers ou les ventes de logements sociaux ; dans l'un et l'autre cas ce sont les locataires qui sont mis à contribution, alors que la solidarité nationale fait défaut.**

Autre exemple évoqué, celui de l'évolution des aides personnelles au logement, qui ne permet pas de maintenir leur caractère solvabilisateur et qui contribue donc à la dégradation de la situation des ménages modestes et pauvres : avec le retard pris dans l'actualisation des plafonds de ressources, les premiers ne bénéficient quasiment plus des aides au logement, alors que les seconds voient leurs taux d'effort progresser. Cette évolution est d'autant plus choquante que la situation de ceux qui peuvent se constituer un patrimoine s'est dans le même temps améliorée, principalement sous l'effet de l'évolution des conditions de financement par des prêts bancaires. L'écart se creuse donc entre ceux-ci et les locataires, qui voient leur situation se détériorer, et ce n'est pas la perspective de l'accès à la propriété pour tous qui rétablira cet équilibre mis à mal.

On pourrait aussi souligner les disparités de ressources entre les communes, qui limitent les possibilités d'action de celles qui souffrent le plus de la fracture sociale, qui territoriale, à un moment où l'Etat confie de nouvelles responsabilités aux collectivités locales dans le cadre de la décentralisation et les sollicite davantage pour contribuer au financement du logement.

Bref, la solidarité ne fonctionne pas dans le domaine du logement. Les politiques publiques n'y veillent pas suffisamment et elles ne contribuent pas à faire vivre les principes républicains : **la liberté** de choix du logement, qu'évoque pourtant l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 6 juillet 1989, n'est pas respectée<sup>29</sup>, **l'égalité** de traitement des citoyens face au logement n'est pas davantage, quand on mesure la situation faite à ceux qui résident dans des ensembles dépréciés ou qui connaissent les différentes

---

29 Article 1er de la loi du 6 juillet 1989 : « Le droit au logement est un droit fondamental... L'exercice de ce droit implique la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accession à la propriété ouverts à toutes les catégories sociales... »

## une solidarité qui ne fonctionne pas

formes du mal-logement, quant à la **fraternité**, elle a peu de place quand s'exerce une discrimination à l'égard des jeunes, des pauvres et des personnes d'origine ou de couleur différentes.

## Les dépenses de la collectivité en faveur du logement

1. Par type de dépenses						
Dépenses de la collectivité (en millions d'e)	Aides à la pierre	Aides à l'investissement	Aides fiscales	Aides à la personne	Aides aux plus démunis	Ensemble des dépenses
2000	2 041	4 897	9 507	12 642	256	29 343
2001	2 002	5 154	9 575	12 994	258	29 983
2002	1 882	5 187	9 412	13 527	250	30 258
2003	1 847	5 331	9 207	13 623	246	30 254
2004	1 765	5 900	9 270	14 101	255	31 291
2005	1 329	5 883	9 300	14 050	263	30 825

2. Par catégorie de bénéficiaires				
Dépenses de la collectivité (en millions d'e)	Secteur locatif social	Secteur locatif privé	Propriétaires et accédants	Ensemble des dépenses
2000	9 040	9 764	10 539	29 343
2001	9 200	10 177	10 606	29 983
2002	9 568	10 481	10 209	30 258
2003	9 803	10 738	9 713	30 254
2004	10 122	11 139	10 030	31 291
2005	10 065	11 206	9 554	30 825

3. Par catégorie de financeurs				
Dépenses de la collectivité (en millions d'e)	Budget de l'État	Partenaires sociaux	Collectivités locales	Ensemble des dépenses
2000	19 633	8 758	952	29 343
2001	19 847	9 204	932	29 983
2002	19 728	9 601	929	30 258
2003	19 523	9 766	965	30 254
2004	19 745	10 523	1 023	31 291
2005	19 154	10 501	1 170	30 825

## Les retours et les prélèvements sur le secteur du logement

### 1. Par type de prélèvement

Retours et prélèvements (en millions d'e)	TVA	Fiscalité nationale	Prélèvements	Fiscalité locale	Ensemble des prélèvements
2000	12 226	3 414	3 152	15 063	33 855
2001	12 877	3 532	3 574	15 520	35 503
2002	13 556	3 797	3 611	16 509	37 473
2003	14 066	4 115	2 879	17 267	38 327
2004	15 465	4 270	2 762	18 136	40 633
2005	16 750	4 535	2 262	19 133	42 680

### 2. Par secteur de prélèvement

Retours et prélèvements (en millions d'e)	Secteur locatif social	Secteur locatif privé	Propriétaires et accédants	Ensemble des prélèvements
2000	6 702	7 911	19 242	33 855
2001	7 352	8 199	19 952	35 503
2002	7 699	8 555	21 219	37 473
2003	7 384	9 025	21 918	38 327
2004	7 257	9 632	23 744	40 633
2005	7 241	10 262	25 177	42 680

### 3. Par catégorie de bénéficiaires

Retours et prélèvements (en millions d'e)	Budget de l'Etat	Collectivités locales	Ensemble des prélèvements
2000	18 792	15 063	33 855
2001	19 983	15 520	35 503
2002	20 964	16 509	37 473
2003	21 060	17 267	38 327
2004	22 497	18 136	40 633
2005	23 547	19 133	42 680



# Annexes

rapport annuel 2006

## Les chiffres du mal-logement Bibliographie

# LES CHIFFRES DU MAL-LOGEMENT

## RAPPORT MAL-LOGEMENT 2006

PERSONNES NON OU TRÈS MAL LOGÉES	PERSONNES
<b>Sans-domicile-fixe<sup>1</sup></b>	<b>86 500</b>
<b>Personnes privées de domicile personnel</b>	<b>≈ 934 000</b>
- dont résidence principale en chambre d'hôtel <sup>2</sup>	50 000
- dont habitat de fortune : cabane, construction provisoire... <sup>2</sup>	41 000
- dont personnes vivant à l'année en camping ou en mobile home... <sup>3</sup>	100 000
- dont personnes hébergées chez des tiers faute d'autres solutions et qui vivent dans des conditions de logement très difficiles <sup>4</sup>	150 000
- dont locataires ou sous locataires d'un meublé <sup>5</sup>	355 000 ménages
- dont personnes en structures d'hébergement et d'insertion : CHRS, CADA, CPH (hors hébergement d'urgence) <sup>6</sup>	≈ 533 000
- dont personnes en structures d'hébergement et d'insertion : CHRS, CADA, CPH (hors hébergement d'urgence) <sup>6</sup>	60 000
<b>Personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles</b>	<b>2 187 000</b>
- dont personnes vivant dans des logements dépourvus de « confort de base » (absence de salle d'eau, de WC, de système de chauffage) <sup>7</sup>	1 150 000
- dont personnes vivant en situation de surpeuplement « accentué » <sup>7</sup> (surpeuplement accentué = nombre de pièces standard - 2 pièces)	1 037 000
<b>NOMBRE TOTAL DE PERSONNES CONNAISSANT UNE PROBLÉMATIQUE FORTE DE MAL-LOGEMENT</b>	<b>3 207 500</b>

PERSONNES EN SITUATION DE RÉELLE FRAGILITÉ À COURT OU MOYEN TERME		
<b>Logements en copropriétés dégradées nécessitant une intervention publique<sup>8</sup></b>	250 000 logements	<b>≈ 625 000</b>
<b>Personnes en situation de précarité pour impayés de loyer de plus de 2 mois (dont 100 000 ménages ayant fait l'objet d'une résiliation de bail en 2004)<sup>5</sup></b>	286 000 ménages	<b>≈ 715 000</b>
<b>Personnes vivant en situation de surpeuplement « au sens large » hors surpeuplement « accentué »<sup>7</sup> (surpeuplement au sens large = nombre de pièces standard - 1 pièce)</b>		<b>3 507 000</b>
<b>Personnes hébergées chez des tiers (amis ou famille) hors hébergés qui vivent dans des conditions de logement très difficiles<sup>4</sup></b>		<b>823 000</b>
<b>NOMBRE TOTAL DE PERSONNES EN SITUATION DE RÉELLE FRAGILITÉ À COURT OU MOYEN TERME</b>		<b>5 670 000</b>

## Sources

- (1) INSEE enquête SDF, 2001. (2) INSEE, Recensement Général de la Population, 1999.  
 (3) CNRS (France Poulain, chercheuse) et pôle national de lutte contre l'habitat indigne (2005).  
 (4) Fondation Abbé Pierre d'après l'Enquête Nationale Logement (ENL) de l'INSEE, 2001.  
 (5) INSEE, ENL, 2001. (6) DGUHC, 2003. (7) DGUHC d'après l'ENL de l'INSEE, 2001.  
 (8) Rapport du Sénat n°22, 2003 (estimation).



# BIBLIOGRAPHIE

## 1 - OUVRAGES ET RAPPORTS

AMZALLAG (Michel), TAFFIN (Claude), *Le logement social*, Editions LGDJ, Collection « Politiques locales », Paris, 2003.

BALLAIN (René), MAUREL (Elisabeth), *Le logement très social. Extension ou fragilisation du droit au logement ?*, Editions de l'Aube, Paris, 2002.

BALLAIN (René), BENGUIGUI (Francine), *Mettre en œuvre le droit au logement*, La Documentation française, Paris, 2004.

BAROU (Jacques), MAGUER (Annie), *Les difficultés d'accès ou de maintien dans un logement des jeunes immigrés ou issus de l'immigration : identification des discriminations*, Paris, FAS, CORUM, Septembre 2001, 151 p.

BAUDIN (Gérard), Genestier (Philippe), *Banlieues à problèmes, la construction d'un problème social et d'un thème d'action publique*, La Documentation Française, Paris, 2002.

BEAUD (Stéphane), PIALOUX (Michel), *Violences urbaines, violence sociale, Genèse des nouvelles classes dangereuses*, Fayard, Paris, 2003.

CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS, *Quel habitat pour les ménages à faibles revenus ? Actes des entretiens sur l'habitat social du 13 septembre 2001*, La Documentation française, 2001.

CASTEL (Robert), *L'insécurité sociale, qu'est-ce qu'être protégé ?* La République des idées, Le Seuil, Paris, 2004.

DONZELOT (Jacques), MEVEL (Catherine), WYKENS (Anne), *Faire société. La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Seuil, Paris, 2003.

DRIANT (Jean Claude), DROSSO (Ferial), VIGNAL (Cécile), *Les Français et le logement : bouleversements de la démographie et de la famille. Quels choix résidentiels pour demain ?*, CRETEIL, Institut d'Urbanisme de Paris, Université Paris 12, 2005.

Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations [GELD], *Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social*, mai 2001, 83 p.

GUESLIN (André), *Une histoire de la grande pauvreté dans la France du XXème siècle*, Fayard, 2004.

FEANTSA, *Accès au logement, le sans abrisisme et les groupes vulnérables en Europe*, JCSHR, Bristol, Grande Bretagne, 2002.

FELOUZIS (Georges), *La polarisation sociale et ethnique des colères dans l'académie de Bordeaux*, FASILD, juin 2003.

KENNA (Padraic), *Le logement dans les outils du droit international*, traduit par Marc Uhry, Alpil, Mario Mella édition, 2005.

MAURIN (Eric), *Le ghetto français, Enquête sur le séparatisme social*, La République des idées, Le Seuil, Paris, 2004.

MOUILLART (Michel), *Besoins en logement et interventions publiques*, Acmil, 1999.

PAUGAM (S), CLEMENCON (M), *Détresse et ruptures sociales*, Observatoire sociologique du changement, 2002.

PAUGAM (S), *Les formes élémentaires de la pauvreté, le lien social*, Presses universitaires de France, 2005, 276 p.

PERRIN (Evelyne), *Chômeurs et précaires, au cœur de la question sociale*, La Dispute, Paris, juin 2004, 280 p.

## 2 - TRAVAUX DES INSTITUTIONS

### Assemblée Nationale

ASSEMBLEE NATIONALE, *Le logement étudiant et les aides personnalisées*, Rapport de la mission confiée par le Premier Ministre à Jean-Paul Anciaux, député de Saône-et-Loire, janvier 2004, 64 p.

### Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat

ANAH, *Atlas de l'habitat privé - Fonctions, enjeux, évolutions*, Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, Paris, juin 2004, 96 p.

## Agence nationale pour l'information sur le logement

BOSVIEUX (Jean), *L'investissement locatif : à qui profite le dispositif Robien ?*, ANIL, 2005.

## Conseil d'analyse économique

FITOUSSI (Jean-Paul), LAURENT (Eloi), MAURICE (Joël), *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, Paris, Rapport du Conseil d'analyse économique, Novembre 2003.

## Conseil économique et social

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL Midi-Pyrénées, *L'habitat locatif en milieu rural : un levier pour le développement durable des territoires ?*, rapporteur B. Brunet, 2002.

PRUD'HOMME (Nicole), *Accès au logement, droits et réalités*, Avis et rapports du Conseil économique et social, 2004, 272 p.

TJIBAOU (Marie-Claude), *Le logement dans l'Outremer français*, Avis et rapports du Conseil économique et social, 2004.

## Conseil national de l'habitat

CONSEIL NATIONAL DE L'HABITAT, *Garantie des risques locatifs*, président Jean-Luc Berho, novembre 2004.

## DGUHC

*Connaître les exclusions du logement*, guide réalisé par FORS Recherche Sociale, mai 1999, 150 p.

*Connaître les exclusions et le mal-logement*, nouveau guide méthodologique pour les acteurs des politiques locales de l'habitat réalisé par le Cresge, à paraître, 166 p.

*Rapport sur l'évolution des loyers en 2003*, réalisé par l'Olap, juin 2004.

*La mise en œuvre du droit au logement et des dispositifs de la loi contre les exclusions*, Rapport au Conseil national de l'habitat, novembre 2004, 106 p.

## Délégation interministérielle à la ville (DIV)

CHOFFEL (Philippe), *Emploi et chômage dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville*. DIV, décembre 2002, 39 p.

OBSERVATOIRE NATIONAL DES ZONES URBAINES SENSIBLES,  
*Rapport 2004*, Paris, 2004, 252 p.

OBSERVATOIRE NATIONAL DES ZONES URBAINES SENSIBLES,  
*Rapport 2005*, Paris, 2005, 323 p.

## DREES

WOITRAIN (E), *Hébergement social : environ 35 000 adultes et enfants sans logement sont hébergés en établissement*, Etudes et résultats n°10, Drees, mars 1999.

MONTEIL (C), BERTRAND (D), *Les établissements d'hébergement pour adultes et familles en difficulté sociale*, Document de travail, Série statistiques, n°49, Drees, février 2003.

## Institut national des études démographiques (INED)

SIMON (Patrick), " Les immigrés et le logement, une singularité qui s'atténue ", in : *Données sociales 1996, La société française*, p. 421 - 428.

## Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

### Enquêtes Logement

*Enquête Logement 1996*, Paris, INSEE, 1996.

*Les conditions de logement des ménages en 2002 : enquête logement 2002*, Paris, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, INSEE, 2003, 23 p.

*Les conditions de logement des ménages en 2002*, INSEE Résultats, INSEE, Paris, octobre 2003.

### INSEE Première

*Le logement des immigrés en 1996*, Insee Première, Août 2000, n° 730, 4 p.

BROUSSE (C), DE LA ROCHERE (B) et MASSE (E), *Hébergement et distribution des repas chauds - le cas des sans-abri*, Insee Première, n°823, janvier 2002.

BROUSSE (C), DE LA ROCHERE (B) et MASSE (E), *Hébergement et distribution de repas chauds - Qui sont les sans-domicile usagers de ces services ?* Insee Première n°824, janvier 2002.

JACQUOT (Alain), *La demande potentielle de logements, l'impact du vieillissement de la population*, Insee Première, n°875, décembre 2002.

BESSIERE (Sabine), *La proportion de logements vacants la plus faible depuis 30 ans*, Insee Première, n° 880, janvier 2003.

DAUBRESSE (Marion), *La reprise de l'accession à la propriété*, Insee Première n° 913, juillet 2003, 4 p.

DE LA ROCHERE, *Les sans-domicile ne sont pas coupés de l'emploi*, Insee Première n°925, octobre 2003, 4 p.

*Les conditions de logement des ménages à bas revenus*, Insee Première n° 950, février 2004, 4p.

*Le parc locatif récent : davantage de maisons et de petits immeubles*, Insee Première n° 957, avril 2004, 4 p.

*Les ménages à bas revenus et le logement social*, Insee Première n° 962, avril 2004, 4 p.

*La qualité des logements, l'humidité est le défaut le plus fréquent*, Insee Première n° 971, juin 2004, 4 p.

*Les charges dans le budget des locataires*, Insee Première n° 990, novembre 2004, 4 p.

*La hausse des prix des logements anciens depuis 1998*, Insee Première n° 991, décembre 2004, 4p.

RAVEL (Claire), *1975-2002 : la part des ménages sans emploi a doublé*, Insee Première n° 998, janvier 2005, 4p.

BOREL (Catherine), DURR (Jean-Michel), *Enquêtes annuelles de recensement : premiers résultats de la collecte 2004*, Insee Première n° 1 001, janvier 2005, 4p.

ATTAL-TOUBERT (Ketty), DEROSIER (Alice), *Le chômage augmente légèrement malgré la reprise de l'emploi*, Insee Première n° 1 009, mars 2005, 4p.

MINODIER (Christelle), *Portrait de locataires*, Insee Première n° 1 010, mars 2005, 4p.

DARMON (Charles), PAGENELLE (Hervé), *Patrimoine : quand les ménages prennent de l'assurance*, Insee Première n° 1 015, mai 2005, 4p.

GODONOU (Cyrille), *La construction en 2004 : une année exceptionnelle pour le logement*, Insee Première n° 1 021, juin 2005, 4p.

BEAUVOIS (Martine), *Logements anciens ; des prix toujours en forte hausse en 2004*, Insee Première n° 1 029, juillet 2005, 4p.

LHOMMEAU (Bertrand), *Les immigrés en France : une situation qui évolue*, Insee Première, n° 1 042, septembre 2005.

### Economie et Statistique

ECONOMIE ET STATISTIQUE, *Logement : aspects économiques et sociaux*, n° 381-382, 2005.

ECONOMIE ET STATISTIQUE, *Les approches de la pauvreté à l'épreuve des comparaisons internationales*, n° 383-384-385, 2005.

### Ministère délégué au logement et à la ville

Ministère délégué au logement et à la ville, *Les actes, 1<sup>ères</sup> Assises nationales du logement*, 1<sup>er</sup> juillet 2004, Paris, 208 p.

Ministère délégué au logement et à la ville, *50 propositions pour la relance du logement en Ile-de-France*, mai 2005, Paris, 117 p.

### Sénat

CLEACH (Marcel-Pierre), *Logement : pour un retour à l'équilibre*, Commission des Affaires économiques, n°22, 2003-2004.

REPENTIN (Thierry), *Rapport d'information sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement*, commission des Affaires économiques et du Plan, annexe au procès-verbal de la séance du 29 juin 2005.

BRAYE (Dominique), *Rapport sur le projet de loi portant engagement national pour le logement*, Commission des Affaires économiques et du Plan, annexe au procès-verbal de la séance du 15 novembre 2005.

## 3 - TRAVAUX DES FEDERATIONS, FONDATIONS, OPERATEURS ET ASSOCIATIONS

### Confédération française démocratique du travail

CFDT, *Logement, des responsabilités accrues pour les partenaires sociaux*, La Revue de la CFDT, n° 63, janvier-février 2004, Paris, 40 p.

## Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés

FONDATION ABBÉ PIERRE POUR LE LOGEMENT DES DÉFAVORISÉS, *L'Etat du mal-logement en France en 2002, rapport annuel*. Paris, Fondation Abbé Pierre, mars 2003, 343 p.

FONDATION ABBÉ PIERRE POUR LE LOGEMENT DES DÉFAVORISÉS, *L'Etat du mal-logement en France en 2004, rapport annuel. 50<sup>ème</sup> anniversaire de l'appel de l'hiver 54*, Paris, Fondation Abbé Pierre, février 2004, 217 p.

FONDATION ABBÉ PIERRE POUR LE LOGEMENT DES DÉFAVORISÉS, *18 mois d'action auprès des sinistrés du sud-est*, Fondation Abbé Pierre, octobre 2004, 25 p.

### Les cahiers du mal-logement

- *Approche du mal-logement en Bretagne*, n° 6, Février 2002.
- *Approche du mal-logement en Alsace* n° 7, Février 2002.
- *Les terrains de campings comme adresse : une domiciliation de dernier secours*, n° 8, Février 2002.
- *Eclairage sur la région Midi-Pyrénées*, Décembre 2002, 31 p.
- *L'état du mal-logement en Rhône-ALpes*, Mars 2003, 54 p.
- *Les saisonniers, des conditions de vie indignes pour les soutiers du tourisme et de l'agriculture*, Mars 2003, 52 p.
- *Les conséquences psychologiques et sociales d'une procédure d'expulsion*, décembre 2004, 36 p.
- *L'habitat indigne*, décembre 2005, 25 p.

## Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées

HAUT COMITÉ POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES, *Droit au logement, construire la responsabilité*, 9<sup>ème</sup> Rapport, décembre 2003.

HAUT COMITÉ POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES, *L'hébergement d'urgence : un devoir d'assistance à personnes en danger*, 10<sup>ème</sup> Rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, décembre 2004, 132 p.

HAUT COMITÉ POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES, *Face à la crise : une obligation de résultat*, 11<sup>ème</sup> Rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, décembre 2005, 124 p.

## **Observatoire nationale de la pauvreté et de l'exclusion sociale**

OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA PAUVRETE ET DE L'EXCLUSION SOCIALE, *Rapport 2003-2004*, La Documentation française, 2004, 164 p.

OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA PAUVRETE ET DE L'EXCLUSION SOCIALE, *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2003-2004*, La Documentation française, 2004, 668 p.

## **Secours Catholique**

SECOURS CATHOLIQUE, *France précaire*, Statistiques d'accueil 2003.

SECOURS CATHOLIQUE, *Logement : révélateur d'exclusion*, Statistiques d'accueil 2004, 36 p.

## **Union des professionnels de l'hébergement social (UNAF0)**

UNAF0, *Accompagner les mutations*, Journées professionnelles, Avignon, 18-19 novembre 2003, 180 p.

## **Union sociale pour l'habitat (USH)**

FORS-Recherche sociale, *Prévention des expulsions - Analyse des modalités d'application des règles instaurées par la loi relative à la lutte contre les exclusions et évaluation de leur impact*, Union sociale pour l'habitat, décembre 2003.

UNION SOCIALE POUR L'HABITAT, *Locataires : un effort en hausse*, Habitat et Société n° 39, septembre 2005.

UNION SOCIALE POUR L'HABITAT, *De l'aide à la personne à l'aide à personne ?*, Habitat et Société n° 39, septembre 2005.

UNION SOCIALE POUR L'HABITAT, *Le financement du logement*, rapport introductif au congrès, Nantes, 20-22 septembre 2005.

UNION SOCIALE POUR L'HABITAT, *Données statistiques*, Congrès de l'USH, Nantes, 20-22 septembre 2005.

CONSEIL SOCIAL, *Contribution du Conseil social*, Congrès de l'USH, Nantes, 20-22 septembre 2005.



## 4 - ARTICLES ET REVUES

BALLAIN (René), *Pauvreté, exclusion et logement, bilan des études et recherches*, Les travaux de l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale - 2003-2004, La Documentation française, 2004, pp. 209-254.

BEHAR (Daniel) et alii, *La mixité urbaine est-elle une politique ? Table ronde avec Daniel Behar, Jacques Donzelot, François Dubet, Philippe Genestier, Marie-Christine Jaillet, Christine Lelévrier et Marco Oberti*, Esprit, mars-avril 2004, pp. 121-144.

DAVEZIES (Laurent), *Formes de développement des territoires et pauvreté*, Les travaux de l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale - 2003-2004, La Documentation française, 2004, pp. 415-436.

DONZELOT (Jacques), *La ville à trois vitesses : relégation, péri-urbanisation, gentrification*, Esprit, mars-avril 2004. pp. 14-39.

BEHAR (Daniel), Donzelot (Jacques) et alii, *La mixité urbaine est-elle une politique ?*, Esprit, mars-avril 2004. pp. 121-144.

DRIANT (Jean-Claude), *Le logement des ménages à faibles ressources en France en 1996 : une demande sociale multiforme* », in *Quel habitat pour les ménages à faibles revenus ? Actes des entretiens de la Caisse des dépôts et consignations sur l'habitat social du 13 septembre 2001*, La Documentation française, 2001, pp. 25-54.

DRIANT (Jean-Claude), RIEG (Christelle), *Les conditions de logement des ménages pauvres, une approche statistique*, Les travaux de l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale - 2003-2004, La Documentation française, 2004, pp. 291-330.

ESPRIT, *Dossier sur les événements des banlieues de l'automne 2005*, décembre 2005.

FACK (Gabrielle), *Pourquoi les ménages pauvres paient-ils des loyers de plus en plus élevés ?*, Economie et Statistique, n° 381-382, 2005.

FORS RECHERCHE SOCIALE, *Le renouvellement urbain dans les quartiers d'habitat social, enjeux et débats*, n° 176, octobre-décembre 2005.

KAMOUN (Patrick), *Le locataire Hlm*, Habitat et Société, juin 2002.

KESTEMAN (N), *Le logement des jeunes : synthèse des études statistiques récentes*, Recherche et Prévisions, n° 79, mars 2005.

KORSU (Amre), *Mobilité résidentielle et pauvreté dans les années 1990*, Les travaux de l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale - 2003-2004, La Documentation française, 2004, pp. 437-456.

LAFERRERE (Anne), *L'hébergement d'après les enquêtes Logement*, document préparé pour la Mission d'information sur la pauvreté et l'exclusion sociale en Ile-de-France, INSEE, mai 2003

LELEVRIER (Christine), *Que reste-t-il du projet social de la politique de la ville ?* Esprit, mars-avril 2004, pp. 82-95.

MARPSAT (Maryse), Quaglia (Martine), Razafindratsima (Nicolas), *Les sans-domicile et les services itinérants*, Les travaux de l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale - 2003-2004, La Documentation française, 2004, pp. 255-290.

RIGAUDIAT (J), *A propos d'un fait social majeur : la montée des précarités et des insécurités sociales et économiques*, Droit social, n° 3, mars 2005.

RIZK (Cyril), *Pauvreté et qualité du cadre de vie*, Les travaux de l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale - 2003-2004, La Documentation française, 2004, pp. 331-366.

ROBERT (Christophe) et VANONI (Didier), *Le volet logement du plan de cohésion sociale*, Regards sur l'actualité, n°311, La Documentation française, mai 2005, 110 p.