



**Fondation
Abbé Pierre**
pour le logement
des défavorisés

L'état du **mal-logement** en France

15^e **RAPPORT ANNUEL**



2010



PRÉFACE

Ce rapport de la Fondation Abbé Pierre sur l'État du mal-logement en France est le quinzième publié en autant d'années. Depuis 1995, c'est ainsi que nous analysons la situation des familles — et notamment des plus modestes — qui subissent une crise du logement dont on ne voit pas le terme.

Une crise endémique dont les pouvoirs publics sous-estiment les effets et contre laquelle le volontarisme politique manque cruellement. Les effets, ce sont par exemple ces enfants, victimes collatérales du mal-logement. Des enfants pour lesquels aux difficultés sociales subies par leurs parents, et dont ils souffrent également, s'ajoutent des conséquences pathologiques et psychologiques qui vont parfois les marquer à vie...

L'absence de volontarisme, lui, conduit à de telles dérives inacceptables, inqualifiables, inexcusables. Au regard de ces quinze rapports, les réponses apportées pour les pouvoirs publics sont pour le moins insuffisantes... ou en trompe-l'œil.

Parfois, nous avons l'impression qu'un nouvel Appel serait nécessaire, comme lors de l'hiver 1954 où une situation dramatique avait cours (même si l'on ne peut comparer les époques). Le contexte d'alors était si grave que le logement était devenu un réel problème de société. Et seule la solidarité nationale et la mobilisation de tous pouvaient permettre à chacun d'avoir un toit pour s'abriter et abriter les siens.

L'intensité de la crise et sa dimension nous indiquent que le problème de société est de retour, avec une infinie violence pour nombre de ses victimes. Au regard d'une telle gravité, la Fondation Abbé Pierre propose comme chaque année des pistes de solutions. Il est urgent qu'elle soit plus que jamais entendue...

Raymond ETIENNE

Président de la Fondation

Abbé Pierre

Ont participé à la préparation de ce Rapport :

Comité de pilotage et d'experts

Animation : Christophe Robert
Patrick Doutreligne,
René Ballain,
Yves Colin,
Josette Delpiano,
Sylvie Guichard,
Anne-Claire Mejean-Vaucher,
Bruno Six,
Joaquim Soares,
Didier Vanoni.

Contributeurs externes

PACTE : René Ballain (avec la participation de Yolande Encinas et Julie Slama).

FORS-Recherche Sociale :

Didier Vanoni (avec la participation de Juliette Baronnet, Justine Dedise-Guibert, Agnès Goubin, Pauline Kertudo, Julien Leplaideur, Anne Sauvayre).

Université Paris-X Nanterre : Michel Mouillart.

Institut d'Urbanisme de Paris : Jean-Claude Driant.

Groupe de pilotage interne à la Fondation Abbé Pierre

Les administrateurs de la Fondation Abbé Pierre,
Salariés et bénévoles : Florence Allera Dinin, Christian Ballet, Michel Blanchard, Héléne Bongrain, Sarah Coupechoux, Fathi Bouaroua, Erwan Bretel, Patrick Briens, Michel Camberlein, Pierrette Caron, Malika Chafi, Olivier Chapalain, Mireille Charonnat, Patrick Chassignet, Eric Constantin, Isabelle Daumares, Agnès El Majeri, Véronique Etienne, Julia Faure, Morgane Iserte, Christian Laidebeur, Stéphanie Lamarche-Palmier, Bertrand Lapostolet, Gérard Lefort, Dominique Mallay, Guy Marion, Patrick Meyer, Frédérique Mozer, Delphine Picard, Daniel Robequain, Solange Schwartzmann, Véronique Stella, Marc Uhry, Dominique-Cécile Varnat, Jean-Marie Vieux.

Personnes auditionnées dans le cadre de la préparation du rapport

Xavier Benoist (Fédération des PACT), François Bregoux (Fnars), Claude Chaudières (UNIOSS), Didier Cusserne (Association Emmaüs), Jean-Michel David (FAPIL), Claire Delpech (Assemblée des Communautés de France), Gilles Desrumaux (UNAFO), Véronique Gilet (ALPIL), Sonia Hurcet (Conseil général de l'Essonne), Patrick Kamoun (USH), Patrice Lanco, Nelly Lordemus (Emmaüs Habitat), Stéphane Peu (Mairie de Saint-Denis), Guy Potin (Rennes Métropole), Hugo Richard (Les Restos du Cœur), Pascal Robin (CGL), Michel Rouge (Grand Lyon), Marie-Laure Sucré (Conseil général de Seine-Maritime).

Coordination des textes : Yves Colin.

Aide à la relecture : Pavlina Novotny, Sylvie Ortolan, Anna Padula, Delphine Picard, Mighelina Santonastaso.

Directeur scientifique de l'ouvrage : René Ballain.

Responsable de la rédaction : Christophe Robert.

Directeur de la publication : Patrick Doutreligne.

SOMMAIRE

PRÉFACE DU PRÉSIDENT	3
-----------------------------------	----------

Chapitre 1

Le logement, creuset des inégalités : un grave problème de société

1 Quand la crise économique aggrave les effets de la crise du logement.....	15
2 Le logement reflet et générateur de nouvelles inégalités	39

Chapitre 2

Les enfants victimes collatérales du mal-logement

1 Le mal-logement subi dès l'enfance : un préjudice aujourd'hui et demain.....	61
2 Le mal-logement amplifie les difficultés des enfants pauvres	83

Chapitre 3

Le tableau de bord du mal-logement

1 Les situations de mal-logement.....	101
2 Les déterminants de la crise du logement.....	133

Chapitre 4

La crise du logement et ses conséquences négligées par les pouvoirs publics

1 Le logement social ne représente plus une priorité gouvernementale	161
2 La réponse aux besoins sociaux : entre injonction de l'État et impuissance locale.....	177
3 Le « filet de sécurité » pour les défavorisés peut-il encore fonctionner ?	197

Les propositions de la Fondation Abbé Pierre	213
---	------------

Annexes

– Les chiffres du mal-logement	231
– Glossaire	237
– Bibliographie	243

Chapitre

1

Le logement, creuset des inégalités : un grave problème de société

- Quand la crise économique aggrave les effets de la crise du logement
- Le logement reflet et générateur de nouvelles inégalités

Rendre compte des difficultés rencontrées par de très nombreux ménages pour accéder à un logement — ou simplement pour s’y maintenir — est paradoxalement un exercice difficile dans la période de crise économique que nous traversons. Bien que ces difficultés soient exacerbées dans le contexte actuel, leur résolution ne semble pas à l’ordre du jour ; comme si l’évolution favorable récente de certains indices économiques, et les fragiles signes de reprise qui se manifestent, allaient mécaniquement réduire les effets de la crise du logement en même temps que les difficultés du secteur immobilier. Nombreux sont les responsables politiques, y compris au plus haut sommet de l’État, qui tendent à en minorer les effets, alors que **la crise du logement est bien antérieure à la crise financière puis économique qui a submergé le monde à partir de l’été 2008 ; alors que ni ses manifestations ni ses causes n’ont été traitées**. Le Conseil d’État note d’ailleurs dans un récent rapport¹ que « *jamais depuis deux siècles, la société française n’a réussi à loger tous ses membres dans des conditions entièrement satisfaisantes* ».

Avec l’atténuation de la crise économique qui survient à la fin de l’année 2009, c’est la crise du logement qui semble oubliée, comme si la reprise de la croissance allait tout résoudre. Oubliée l’insuffisance chronique de la construction par rapport aux besoins sociaux (hormis pour les années 2006 et 2007) qui crée des tensions sur les marchés immobiliers et pénalise d’abord les ménages les plus modestes. Oublié le décalage entre les caractéristiques de l’offre immobilière et les capacités financières des ménages qui provoque de redoutables effets y compris pour ceux qui appartiennent aux couches moyennes. Oubliées les souffrances de ceux qui sont assignés à demeurer dans des logements de faible qualité ou dans des quartiers dégradés, de ceux pour qui la perspective de l’accession à la propriété demeure un mirage. Elles sont pourtant vives aussi pour les 4,5 millions d’habitants des quartiers sensibles qui demeurent dans des territoires à part au sein de la République, des territoires marqués par la pauvreté, le chômage et l’échec scolaire².

Ces oublis traduisent en fait **une minoration de l’enjeu de société que représente le logement** alors que les manifestations du mal-logement plongent de très nombreux ménages dans un profond désarroi et sont souvent sources de souffrances silencieuses. Alors que le logement devrait être un domaine d’exercice du volontarisme politique pour permettre à chacun d’imaginer un avenir et « *une vie sans peur dans une*

¹ Conseil d’État, « *Droit au logement, droit du logement* », Rapport public 2009, La Documentation française, Paris, 2009.

² Le rapport de l’Observatoire national des zones urbaines sensibles rendu public le 30 novembre 2009 souligne notamment que la pauvreté touche une personne sur trois dans ces quartiers (12 % au niveau national), que le chômage y fait des ravages (16,9 % en moyenne mais 41,7 % pour les jeunes hommes de 15 à 24 ans) et que l’école n’arrive pas à restaurer l’égalité des chances.

société apaisée » pour reprendre les termes d'Éric Maurin³. Avec la crise économique, tout se passe comme si l'action publique était plus sensible aux problèmes des acteurs de l'immobilier qu'à ceux de millions de ménages confrontés à des difficultés pour trouver un logement, et parfois seulement un toit, ou pour faire face à des dépenses de logement qui augmentent plus vite que le revenu dont ils disposent. Si les mesures prises pour soutenir l'activité du bâtiment sont légitimes, ne serait-ce que pour maintenir un appareil de production capable de produire les 450 000 ou 500 000 logements par an dont la France a besoin, une telle approche économique ne peut suffire si elle n'intègre pas une dimension sociale. Les objectifs de lutte contre les exclusions et de renforcement de la cohésion sociale qui avaient irrigué et orienté la politique du logement dans les années 1990, et encore partiellement ces dernières années, semblent aujourd'hui abandonnés. Pour preuve, la fin du Plan de cohésion sociale et l'abandon de ses objectifs pluriannuels de construction, alors que la demande de logement social demeure à un niveau élevé et que les impératifs de la mise en œuvre du Droit au logement opposable justifieraient son prolongement. Désormais, la fixation du volume de construction locative sociale s'inscrit dans une simple perspective annuelle et dépend des arbitrages budgétaires. Il y a là, à l'évidence, un décalage entre le caractère structurel et pérenne de la crise du logement et la façon dont elle est (mal)traitée.

À l'absence de prise en considération de l'enjeu que représente le logement s'ajoute un manque d'ambition politique et un traitement segmenté d'un problème pourtant majeur. À en croire les responsables politiques, il suffirait de soutenir la construction, même si elle ne répond pas aux besoins sociaux, pour que tout le monde y trouve finalement son compte et un logement à sa mesure. Comme il suffirait de concentrer les moyens de production d'une offre sociale sur les territoires aux marchés immobiliers tendus pour traiter la crise du logement là où elle apparaît la plus aiguë. Finalement, pour nos gouvernants, tout se passe comme si des mesures ponctuelles concernant essentiellement la construction neuve et — à la marge — le réaménagement du secteur de l'hébergement, étaient de nature à résoudre les difficultés qui apparaissent dans le champ du logement. De ce point de vue, la prise en charge de la question du logement par un simple secrétariat d'État alors qu'elle était depuis 2004 (et le plus souvent depuis une cinquantaine d'années) une responsabilité ministérielle de plein exercice, constitue une source d'inquiétude. Comme l'est aussi l'aveuglement qui consiste à soutenir la construction, même quand elle ne répond pas aux besoins sociaux comme c'est le cas avec le dispositif « Scellier », qui contribue au développement d'une offre locative privée inaccessi-

³ Éric Maurin, *La peur du déclassement - une sociologie des récessions*, La République des idées, Le Seuil, 2009.

ble pour les ménages modestes. Les quartiers en difficulté ne sont pas mieux lotis et le secrétariat d'État chargé de la politique de la Ville ne parvient pas à promouvoir une action à la hauteur des difficultés que rencontrent ceux qui y vivent. La sécurité apparaît souvent comme la seule approche proposée par des responsables politiques qui oublient le rôle de l'emploi, des transports et du logement. La sous-estimation de l'enjeu que représente le logement et la croyance dans les vertus du marché pour favoriser l'ajustement entre l'offre et la demande de logement conduit à une politique minimaliste dans ce domaine... alors que sur d'autres thèmes, la crise économique a suscité un regain de volontarisme politique et d'intervention de l'État.

Des indices économiques plus favorables concernant la croissance ne font pas le printemps dans le domaine du logement. Loin s'en faut. La crise économique engendrée par le dérèglement du système financier n'a pas fini de produire ses effets sociaux. Elle fragilise de très nombreux salariés, fait basculer certains dans la précarité, rend encore plus vulnérables ceux qui se trouvaient déjà dans cette situation et prive de perspective ceux qui sont exclus du monde du travail et se trouvent aux portes du logement. Si la crise économique n'efface pas la crise du logement — et au contraire la renforce — c'est parce qu'elle touche un corps malade, une société confrontée depuis de nombreuses années à une situation particulièrement grave que la Fondation Abbé Pierre a qualifiée de crise du logement « sans précédent ». Il n'est donc pas étonnant qu'elle contribue à l'approfondir. Cet approfondissement est particulièrement manifeste quand l'accès au logement demeure un exercice difficile voire impossible pour de très nombreux ménages, et quand ceux qui y accèdent ne sont pas assurés d'y demeurer. Cela constitue une insécurité sociale majeure et parfois une atteinte à la dignité des personnes. C'est en ce sens que **le logement constitue un problème social incontournable, un problème de société qui n'est pas pris en compte par les responsables politiques à la hauteur de l'enjeu qu'il représente.**

Prise en tenaille entre une approche économique de court terme de soutien du marché immobilier et une autre de développement durable qui s'inscrit dans la durée, **la politique du logement semble relativement insensible à la question sociale**, pour ne pas dire qu'elle l'a évacuée ou réduite à la question de l'hébergement. Alors qu'il y a urgence et que la question du logement apparaît comme un enjeu central pour la société française. S'il en est ainsi, c'est parce que perdurent de graves déséquilibres dans le fonctionnement des marchés immobiliers et que la garantie que procure un toit ou l'occupation durable d'un logement décent est loin d'être assurée aujourd'hui. Alors que l'on attendrait de la politique du logement qu'elle corrige les inégalités, elle oublie que le fonctionnement du secteur du logement les aggrave souvent. Tout se passe comme si l'impératif de régulation qui semble s'imposer

Le logement, creuset des inégalités : un grave problème de société

dans certains domaines de l'activité économique n'avait pas de pertinence dans celui du logement, alors que l'ampleur de la crise, que soulignent année après année les rapports sur l'État du mal-logement de la Fondation Abbé Pierre, appelle une intervention politique ambitieuse et durable pour en réduire les effets.

Quand la crise économique aggrave les effets de la crise du logement

La crise économique, dont les conséquences sociales ne sont pas encore toutes visibles, ravive une crise du logement qui lui est bien antérieure. Elle en accentue les effets dommageables pour des millions de ménages et pas seulement pour les plus modestes. Trois dimensions majeures de la crise du logement se trouvent ainsi renforcées dans la période actuelle et devraient plus que jamais retenir l'attention des responsables politiques. Le déficit d'offre de logements accessibles s'est encore accentué dans la période récente et il rend de plus en plus difficile l'accès au logement, non seulement des populations les plus modestes, mais aussi des ménages appartenant aux catégories intermédiaires et aux couches moyennes. La deuxième dimension de la crise du logement qui s'est également approfondie réside dans l'absence de garantie face à l'avenir que procure l'occupation d'un logement. Désormais, la perspective d'y demeurer ou de pouvoir en sortir pour améliorer ses conditions d'habitat ou sa position résidentielle n'est plus assurée. Que survienne une perte d'emploi, une réduction de ressources ou une séparation conjugale et c'est la perspective de perdre son logement qui surgit. Ainsi, avec la crise, apparaissent des risques de basculement dans la précarité résidentielle pour de nouvelles personnes et familles. Une solution d'hébergement peut être proposée à certains, mais pour le plus grand nombre — et cela constitue un troisième fait social majeur — c'est le glissement inéluctable vers la zone d'ombre que constituent les multiples formes d'habitat précaire ou indigne, de l'utilisation de locaux qui ne sont pas destinés à l'habitation, à l'habitat chez des tiers, en passant par les squats, le recours aux campings ou l'utilisation de voitures ou de camions comme domicile.

Finalement, **la crise économique que nous traversons contribue à renforcer la sensibilité du logement à la pauvreté et la précarité**. Ce renforcement n'est pas seulement passager car il s'inscrit en fait dans un mouvement plus profond de transformation du rapport au travail et de remise en cause des sécurités qui lui sont attachées. En ce sens, la crise ne peut pas être analysée comme quelque chose de provisoire en attendant la reprise, mais comme une évolution du régime économique qui nous gouverne⁴. Il n'est donc plus possible de penser la précarité comme nous l'avons fait pendant des années, comme un mauvais moment à passer avant de trouver un emploi durable. Désormais, un nombre croissant d'individus s'installent dans la précarité qui devient ainsi un

⁴ Pour reprendre les propos de Robert Castel, « le cœur de la transformation se situe d'abord au niveau de l'organisation du travail et se traduit par une dégradation du statut professionnel. La précarité se développe d'abord à l'intérieur de l'emploi et vient se greffer au chômage de masse ».

état permanent⁵. Les dérégulations du travail qui contribuent à fragiliser les protections qui s'étaient construites sur le développement du salariat affectent évidemment le monde du logement et bouleversent le rapport des ménages à leur logement. Pour le dire sous une forme imagée, **emploi et logement ne constituent pas deux mondes séparés et étanches** ; et l'ascenseur résidentiel ne peut continuer à fonctionner comme modèle dominant quand l'ascenseur social est en panne ou même qu'il redescend. Pourquoi faut-il souligner ce qui est une évidence pour le jeune en contrat à durée déterminée qui ne peut présenter des garanties suffisantes pour obtenir un logement, pour celui qui face à une réduction de ses ressources éprouve des difficultés à payer son loyer, ou pour l'ouvrier licencié obligé de revendre sa maison ? Parce que ni la société, ni les responsables de la politique du logement n'en semblent convaincus, comme si le logement pouvait continuer à constituer un îlot de prospérité quand la crise sociale s'élargit et s'approfondit. Il n'en est évidemment rien. On le mesure mieux quand, avec la crise, l'irrégularité et la faiblesse des revenus de très nombreux ménages se conjuguent avec une rétractation de l'offre immobilière et avec l'augmentation continue du coût du logement pour rendre son accès encore plus difficile et fragiliser ceux qui en ont déjà un. On le mesure aussi quand les logiques à l'œuvre dans la société conduisent à rejeter du monde du travail un nombre sans cesse croissant de personnes, sans même leur conférer les protections attachées au statut de chômeur quand ils arrivent en fin de droit à indemnisation. Et dans un mouvement de symétrie troublant, ces mêmes logiques contribuent à rejeter du logement ceux qui n'ont pas les moyens d'y accéder, sans que pour autant le secteur limité de l'hébergement puisse les accueillir. Au risque de se retrouver dans les formes de non-logement que la Fondation Abbé Pierre a dénoncées dans ses précédents rapports et a mis au centre de sa campagne d'interpellation de l'hiver 2009-2010.

L'accès au logement, un exercice de plus en plus périlleux pour des millions de ménages

L'opinion des ménages par rapport au logement apparaît pour le moins contrastée. De mieux en mieux logés⁶, ils manifestent un sentiment de satisfaction relativement élevé vis-à-vis de leurs conditions d'habitat, mais éprouvent en même temps de plus en plus de difficultés dans leurs recherches pour s'installer ou changer de domicile. Ce décalage avait été mis en évidence par

⁵ Cette tendance avait été clairement mise en évidence dans le rapport sur l'État du mal-logement 2006 qui consacrait un chapitre au logement des jeunes et montrait que ce que certains présentaient comme un passage par des statuts précaires ne faisait que préfigurer un état appelé à se maintenir durablement pour les générations entrées sur le marché du travail depuis une vingtaine d'années.

⁶ Entre 1970 et 2006, la surface disponible par personne a presque doublé (de 22 m² à 40 m²) et dans la même période, la part des logements inconfortables dans le parc de résidences principales est passée de 48,6 % à 1,3 %. Mais cette estimation du confort à partir de l'équipement sanitaire du logement est insuffisante, comme le montrent les résultats de l'enquête 2006 sur les conditions de vie qui indiquent que 11,6 % des ménages trouvent leur logement humide et 20,2 % bruyant.

la Fondation Abbé Pierre, dès le milieu des années 2000, au travers d'un sondage sur l'opinion que les Français se faisaient de la situation du logement⁷. Si les ménages sont dans leur ensemble satisfaits (ou assez satisfaits à près de 90 %) de leurs conditions de logement, ils éprouvent un très fort sentiment de dégradation de la situation. Deux ménages sur trois (67 % exactement) l'éprouvaient parce que leur entourage ou leurs enfants rencontraient des difficultés pour accéder à un logement ou pour faire face aux charges de remboursement d'un emprunt ou au paiement d'un loyer. Ils étaient aussi nombreux à penser que s'ils devaient rechercher un logement, ils n'accéderaient pas à un logement de même qualité que celui qu'ils occupaient. Ces appréciations sont toujours d'actualité comme le montre l'enquête réalisée à la demande de Nexity⁸ au début de l'année 2009 : **80 % des Français estiment qu'il est aujourd'hui difficile de trouver un logement**, et parmi eux 37 % jugent l'accès au logement « très difficile », ce dernier chiffre étant en augmentation de 11 % par rapport à août 2007. De tels résultats suggèrent que les difficultés surgissent d'abord quand une personne ou une famille recherche un logement et se trouve alors confrontée au marché immobilier et à ses règles particulièrement sélectives.

Cette situation concerne chaque année environ trois millions de ménages, accédants à la propriété ou locataires, dont les destins résidentiels sont évidemment différents. Il faut y ajouter 1,2 million de demandeurs de logements sociaux en attente d'une réponse, et les nombreuses personnes qui demeurent aux portes du logement dans des situations précaires voire indignes (hébergement dans des structures ou chez des tiers, campings, formes dénaturées d'habitat) sans pouvoir y entrer et même sans en faire la demande. Au total, chercher à accéder à un logement constitue une expérience largement partagée qui s'effectue dans des conditions difficiles compte tenu du décalage entre, d'un côté, les caractéristiques de l'offre immobilière, une offre très largement pilotée par le marché (c'est le cas pour environ 80 % des logements), et d'un autre côté, les spécificités d'une demande qui est pour une large part fragilisée par les évolutions économiques et sociales. Cette fragilité de masse est en fait appelée à perdurer — voire à s'aggraver — puisque le niveau d'activité qui s'est détérioré, et demeurera faible, accentuera l'ampleur et la durée du chômage. Quand bien même l'emploi connaîtrait une embellie (mais d'aucuns prévoient une reprise « sans emplois⁹ »), ce sera le plus souvent avec un niveau de qualité inférieur à sa situation antérieure, puisqu'elle risque de reposer sur des emplois plus précaires et moins rémunérateurs.

⁷ À la demande de la Fondation Abbé Pierre, l'institut de sondage TNS Sofres a mené, en novembre 2003, une enquête portant sur la perception par les ménages français des problèmes liés au logement. 1 000 ménages représentatifs de la population ont été interrogés tant sur leur situation personnelle et celle de leur entourage que sur les modalités de mise en œuvre des politiques publiques en matière de logement.

⁸ Enquête Nexity TNS Sofres : « *Les Français, le logement et la crise de l'immobilier* », janvier 2009.

⁹ C'est notamment le cas du FMI.

**Quand Mme K., 40 ans, doit retourner vivre
chez sa mère avec son fils**

Mme K. a 40 ans et vit aujourd'hui à Cannes avec son fils de 3 ans. Elle a longtemps travaillé à Paris, où elle a rencontré le père de son fils avec lequel elle est actuellement en instance de divorce. Diplômée en gestion des entreprises (à un niveau Bac + 5), elle exerçait en tant que consultante et chargée d'études. Son dernier emploi, dans lequel elle est restée 2 ans, lui assurait un revenu de 2 300 euros nets par mois : « *Je ne pourrais aujourd'hui plus prétendre à un tel salaire* ». En effet, elle subit un licenciement économique en 2005. Mariée peu de temps avant qu'elle ne soit licenciée, elle se retrouve enceinte. Elle continue de chercher du travail mais sa grossesse constitue un handicap dans sa recherche d'emploi. À la naissance de son fils, la famille s'installe dans un 3 pièces à Paris. Elle y vit un an et demi, période durant laquelle Mme K. ne parvient pas à trouver de travail, jusqu'à ce que le couple se sépare. Mme K. choisit alors d'aller vivre temporairement à Cannes chez sa mère, avec son fils. Elle décide de s'y installer définitivement lorsque son mari demande le divorce. Habitant chez sa mère, elle recherche du travail pendant 7 mois, postulant à des emplois moins qualifiés, sans succès. Mme K., faute de ressources stables, est donc contrainte de rester chez sa mère. Elle bénéficie alors de l'Allocation parent isolé. En 2008, suite à des problèmes de santé, sa mère lui propose de prendre sa place dans le magasin de chaussures qu'elle gère à Cannes. Mme K. accepte en dépit du salaire dérisoire : 550 euros par mois pour un temps plein. Pour elle, ce travail est temporaire et elle continue de chercher en parallèle un emploi mieux rémunéré. Depuis janvier 2009, Mme K. ne touche plus aucun salaire, car les ventes ont chuté, ce qu'elle impute à la crise économique. Elle est dans l'incapacité d'abandonner le magasin qui, s'il ne rapporte plus rien, serait vendu une bouchée de pain. Elle continue donc de travailler au magasin, à plein temps et à perte, tout en cherchant du travail. La pension alimentaire du père de son fils s'élevant à 500 euros par mois l'aide à vivre, mais la situation n'est pas viable à terme. Souhaitant quitter le domicile de sa mère, et après avoir renoncé à chercher une location dans le privé jugé inaccessible, elle a déposé une demande de logement social restée à ce jour lettre morte.

**La crise accentue la précarité et limite la progression
des revenus des ménages modestes**

Avec la remontée du chômage et le développement de la précarité, le modèle de progrès social qui prévalait encore dans les années 1970 est mis à rude épreuve. Ce modèle, fondé sur le salariat, s'articulait autour d'un ensemble de dispositifs qui assuraient la redistribution des gains de productivité dans le cadre de mécanismes de négociation collective (les accords de branche) ainsi qu'un niveau élevé de protection sociale (système de retraite, assurance maladie, minima sociaux, allocations chômage ou logement...). En dépit de ses insuffisances, notamment pour les jeunes, il a permis la progression du pouvoir d'achat d'une grande partie de la population et le resserrement des écarts de revenus. Et l'on se rend compte aujourd'hui de sa capacité à amortir les effets de la crise.

Mais le processus de réduction des inégalités et de rapprochement des niveaux de vie¹⁰ des différents milieux sociaux est stoppé depuis les années 1990 et les écarts demeurent relativement stables depuis cette date. Certes, le niveau de vie des personnes les plus modestes (les 10 % ayant le plus faible niveau de vie) a augmenté plus vite que celui des autres catégories entre 1996 et 2007, mais cette évolution n'a pas contribué à un rapprochement significatif des niveaux de vie entre les plus riches et les plus pauvres. En 2003, les 20 % des ménages les plus aisés disposaient de 40 % du revenu disponible, alors que la part du revenu reçue par les 20 % les plus modestes n'atteignait que 8 %¹¹. Les plus riches ont ainsi un niveau de vie (50 030 €) en moyenne cinq fois plus élevé que celui des plus pauvres (10 080 €), constitué pour moitié de prestations. Cette disparité concerne aussi la structure des dépenses de consommation. Les ménages les plus modestes peinent à couvrir leurs dépenses de consommation courante (alimentation, logement, transports...) et ne disposent pas de capacité d'épargne, ce qui rend improbable pour eux la possibilité d'accéder à la propriété. À l'inverse, les 20 % des ménages les plus aisés dégagent 80 % de l'épargne totale des ménages.

Niveau de vie : une réduction des inégalités en trompe-l'œil

Les données générales relatives aux inégalités ne tiennent pas compte des revenus du patrimoine majoritairement détenus par les catégories les plus aisées : si on les intègre, on remarque que les personnes les plus pauvres (1^{er} décile des revenus) touchent 22 € de plus (+ 3 %) et que les plus riches (dernier décile) en touchent 283 € (+ 9,8 %¹²).

Par ailleurs, la traduction de ces chiffres en valeur absolue (en euros) met nettement en lumière le creusement des inégalités : alors que les plus pauvres ont gagné 1 360 euros de plus entre 1997 et 2007, les 5 % les plus aisés ont engrangé 4 900 euros supplémentaires ! L'écart de niveau de vie s'est donc creusé de 3 500 euros en dix ans.

Source : *Observatoire des inégalités*.

Au bas de l'échelle, la pauvreté monétaire — qui était orientée à la baisse jusqu'en 2004 — progresse depuis lors. **Le taux de pauvreté**, qui correspond à la proportion de personnes dont le niveau de vie est inférieur à un seuil¹³

¹⁰ Le niveau de vie est égal au revenu disponible des ménages (les revenus d'activité et du patrimoine plus les prestations sociales, moins les impôts) divisé par le nombre d'unités de consommation des ménages (1 UC pour le premier adulte du ménage, 0,5 UC pour les autres personnes de 14 ans ou plus, et 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans).

¹¹ « Les inégalités entre ménages dans les comptes nationaux », *Insee Première*, n°1265, novembre 2009.

¹² Insee- CNIS, 2003.

¹³ Selon l'approche européenne, la pauvreté consiste en un écart par rapport au niveau de vie médian (le niveau de vie tel que la moitié de la population gagne plus, l'autre moitié moins) et se définit comme l'impossibilité d'accéder aux « *modes de vie courants dans une société* », donc d'atteindre une norme sociale dépendant du niveau de vie de la société dans son ensemble. Au niveau de l'Union européenne, le seuil de pauvreté est fixé depuis 2000 à 60 % du revenu médian. Cette position diffère de celle retenue aux États-Unis pour mesurer la pauvreté dont s'inspire le Haut commissariat aux solidarités actives pour suivre l'objectif de réduction de la pauvreté fixé par le président de la République. Ce calcul consiste à ne réévaluer le seuil de pauvreté d'une année à l'autre qu'en fonction de l'évolution du coût de la vie et non pas en fonction de l'évolution du niveau de vie médian. Ce changement de mode de calcul n'est pas neutre puisqu'il conduit à ne pas tenir compte des écarts avec le reste de la population « *pourvu que les pauvres ne voient pas leur niveau de vie se dégrader et puissent continuer à voter* » (*Alternatives Économiques*, n°286, décembre 2009).

fixé à 908 € pour une personne seule en 2007¹⁴, **était de 13,4 %, ce qui représente 8 millions de personnes pauvres en France**. Il ne faut donc pas s'étonner de constater que des centaines de milliers de ménages éprouvent des difficultés à payer leur loyer, ne peuvent pas chauffer leur logement de façon convenable, que près de 10 millions renoncent à partir en vacances, faute d'argent. Alors que tout en haut de l'échelle, les revenus et les niveaux de vie s'envolent.

Ces évolutions qui se sont accélérées dans la période récente s'inscrivent évidemment dans des temporalités longues. On note ainsi que la progression du pouvoir d'achat des salaires nets a été très modeste au cours des 25 dernières années (0,8 % en moyenne par an seulement). Ce résultat a des causes multiples : développement de la précarité de l'emploi (intérim, CDD, temps partiel subi...), perte des emplois qualifiés dans l'industrie, multiplication des postes peu ou pas qualifiés dans les services... Cette modestie de l'évolution salariale a été fortement affectée par la crise économique dont certains effets sont immédiatement perceptibles. Alors que le salaire moyen par individu dans le secteur marchand non agricole avait progressé en termes réels (avec prise en compte de l'inflation) de 1,5 % en 2007, cette évolution s'est inversée en 2008 (- 0,1 %) et le ralentissement devrait être encore plus net en 2009 (- 0,3 %) du fait de la baisse des primes et des heures supplémentaires¹⁵.

Ces données moyennes masquent par ailleurs la situation particulièrement dramatique des deux millions de travailleurs pauvres (soit quatre millions de personnes en comptant les enfants à charge). En 2006, un salarié sur dix du secteur concurrentiel percevait moins de 710 € nets par mois. La faiblesse de leur salaire tient essentiellement à l'insuffisance du temps travaillé parce qu'ils occupent des emplois à temps partiel ou alternent des contrats de courte durée et des périodes de chômage peu ou pas indemnisées. Ces mêmes causes, sous-emploi et temps partiel, ont des effets particulièrement lourds pour les employés et ouvriers non qualifiés qui représentent un salarié sur cinq. Ils ont un niveau de vie inférieur d'un quart à la moyenne des salariés¹⁶ et vivent pour 13 % d'entre eux sous le seuil de pauvreté, deux fois plus que la moyenne des salariés. La situation est particulièrement dramatique quand il s'agit de femmes vivant seules ou de mères isolées puisqu'un quart d'entre elles sont pauvres (quand elles sont employées ou ouvrières non qualifiées). Il ne faut donc pas s'étonner de la part croissante des familles monoparentales dans la demande Hlm et dans les recours déposés auprès des commissions de médiation en charge de mettre en œuvre le Droit au logement opposable.

¹⁴ Mais le niveau de vie moyen des personnes pauvres qui était de 743 € en 2007 se situait nettement au-dessous de ce seuil.

¹⁵ Cf. article du journal *Le Monde* du 18 juillet 2009 « Salaires : quand il n'y a plus de grain à moudre ».

¹⁶ « Les employés et ouvriers non qualifiés, un niveau de vie inférieur d'un quart à la moyenne des salariés », *Insee Première*, n°1250, juillet 2009.

Quelques chiffres inquiétants sur le front de l'emploi

Le nombre de chômeurs est passé de 3 millions à 3,6 millions entre juin 2008 et juin 2009, soit une progression de 571 900 (+ 18,7 %). La hausse est de 42 % pour les jeunes hommes de moins de 25 ans, victimes notamment de l'interruption de nombreux contrats d'intérim¹⁷. Le nombre de chômeurs qui ne sont indemnisés ni par l'assurance chômage ni par le régime de solidarité, augmente également sensiblement : + 7,8 % au premier trimestre 2009 et + 9,6 % sur un an¹⁸. Certaines prévisions font état du basculement en fin de droit à indemnisation d'environ 1 million de chômeurs en 2010.

Évolution du nombre de bénéficiaires du RMI : Suite à la détérioration du marché du travail depuis la mi-2008, le nombre d'allocataires du RMI, qui avait poursuivi sa baisse jusqu'à la fin 2008, commence à augmenter au début 2009 (+ 1 % en trois mois). Au 31 mars 2009, en France métropolitaine et dans les DOM, 1,13 million de foyers percevaient le RMI.

Évolution de l'emploi précaire¹⁹ : le taux de précarité est passé de 11,4 % en 2004 à 12,4 % en 2007 (il était de 8,7 % en 1990). En 2008, 13 % des salariés occupent un emploi précaire (CDD, intérim, contrats aidés, stages), soit plus de 2,8 millions de salariés.

Sur fond de chômage massif qui touche plus d'un actif sur dix, la grande majorité des salariés — celle qui correspond aux huit premiers déciles de l'échelle des revenus — va devoir supporter une austérité persistante. Si les plus bas revenus avaient été relativement épargnés jusqu'à une date récente par les coups de pouce dont le salaire minimum a régulièrement bénéficié²⁰, il n'en est plus de même depuis 2007 ; et la progression des rémunérations les plus modestes n'est plus assurée. À l'autre bout de l'échelle, seuls les salariés les mieux payés ont vu leurs rémunérations progresser, surtout les 1 % les mieux payés qui ont vu leurs salaires évoluer de manière accélérée depuis une quinzaine d'années²¹. Cette évolution à l'anglo-saxonne est récente et peut expliquer le renforcement du sentiment de « déclassement » qu'éprouvent les couches moyennes dont les salaires s'éloignent de plus en plus des très hautes rémunérations et ont le sentiment de se trouver rattrapées par les bas salaires.

Les politiques de redistribution avaient, jusqu'au milieu des années 1990, permis de freiner la progression des inégalités et les travaux d'économistes avaient notamment souligné le rôle à cet égard de la progressivité de l'impôt sur le revenu. Celui-ci a été en partie annihilé par l'instauration d'un bouclier fiscal limitant la contribution des plus hauts revenus à l'effort de solidarité nationale. Ce dispositif met ainsi les plus riches à l'abri de l'augmentation future des prélèvements obligatoires et renforce les inégalités sociales au sein de la société française. Cette montée des inégalités a nécessairement

¹⁷ Source : Pôle emploi, France métropolitaine, chômeurs de catégories ABC.

¹⁸ *Études et résultats* n° 693, « Le nombre d'allocataires du RMI au 31 mars 2009 », juin 2009.

¹⁹ Source : Insee, enquête Emploi 2007.

²⁰ En six ans, de 1999 à 2005, le pouvoir d'achat du Smic a augmenté de 15 %. Sa progression est bloquée depuis 2007 en l'absence de coup de pouce lors de sa revalorisation annuelle.

²¹ En moyenne, les patrons des entreprises du CAC 40 ont perçu en 2007 4,7 millions d'euros soit l'équivalent de 308 années de Smic.

un impact en matière de logement et contribue au développement des difficultés qu'éprouvent de nombreux ménages pour accéder à un logement ou simplement s'y maintenir.

Quand la crise fragilise davantage la situation des intérimaires

Monsieur V. a 34 ans. Il a grandi et vit en Alsace, dans les environs de Colmar. Spécialisé en couverture et zinguerie, il travaille depuis une dizaine d'années en tant qu'intérimaire. Ses salaires sont en moyenne de 1 700 à 1 800 euros nets par mois. Mais la dernière mission de Monsieur V. remonte à 6 mois : « *C'est la crise. Je n'arrive pas à retrouver du travail, alors que normalement je n'ai pas de problème. Avant, c'était rare de ne pas trouver de travail pendant un mois. Là, ça fait plus de 6 mois.* » La différence de revenus est notable : Monsieur V. bénéficie depuis 6 mois de 1 000 euros d'assurance-chômage par mois au lieu des 1 700 / 1 800 euros mensuels d'intérimaire. Les offres qu'il consulte quotidiennement à l'ANPE sont rares ou « *au ras des pâquerettes* », un grand nombre d'employeurs recherchant des ouvriers surqualifiés, rémunérés au Smic. En juin 2009, Monsieur V. s'est retrouvé sans domicile après une rupture conjugale. Sans économies, avec des revenus de 1 000 euros par mois, il n'a pas réussi à trouver de logement locatif privé : « *Les agences immobilières demandent le triple du montant du loyer. Avec mes 1 000 euros par mois, je ne peux rien trouver à 300 euros.* » En effet, Monsieur V. a 2 filles dont il souhaite récupérer la garde. De ce fait, il recherche un logement ayant au minimum 3 pièces. Il a également fait une demande de logement social. Depuis juillet, après s'être retrouvé sans domicile fixe, Monsieur V. est hébergé dans un CHRS. Il continue de rechercher activement un appartement, mais surtout un travail qui lui permette de dénouer sa situation et d'accéder à un logement. Il reste toutefois très pessimiste, son secteur d'activité ayant été gravement touché par la crise.

La porte étroite du logement

Pendant que la situation économique des ménages se dégrade, les conditions d'accès au logement se durcissent et la porte qui permet d'y accéder se révèle bien étroite. Cela tient d'abord à **la contraction de l'offre immobilière, qu'elle émane de la construction neuve ou du parc existant**. La crise du système bancaire et du secteur immobilier a en effet provoqué un net recul de la construction aggravant le déficit global de logement qui s'est creusé depuis vingt-cinq ans. Alors que les années 2006 et 2007 avaient retrouvé un niveau de production qui permettait sensiblement de répondre aux besoins estimés, avec respectivement 421 000 et 435 000 logements mis en chantier, la rechute enregistrée en 2008 (368 000) est d'autant plus grave qu'elle s'est prolongée en 2009. L'économiste Michel Mouillart estime ainsi que « ***l'insuffisance de construction devrait représenter a minima 150 000 logements pour les seules années 2008 et 2009*** » portant le déficit global qui s'est creusé depuis un quart de siècle à **plus de 900 000 logements**. La baisse des mises en chantier évaluée à 20 % en un an à la fin du mois d'août 2009 et celle des demandes de permis de construire (- 18 %) augurent d'une faiblesse des livraisons de logements pendant les deux prochaines années.

La contraction de l'offre immobilière touche également le parc existant, qui constitue le principal gisement de logements offerts à la vente comme à la location. Si le ralentissement des acquisitions de logements en vue de leur occupation tient au durcissement des conditions de crédit et à la fragilité des ménages modestes candidats à l'accession à la propriété, il résulte aussi des incertitudes qui poussent vendeurs et acquéreurs potentiels à différer leurs projets en attente d'une meilleure conjoncture ou tout simplement d'une meilleure visibilité de leur avenir. C'est ainsi que le niveau des acquisitions de logements qui avait régulièrement augmenté jusqu'en 2006 et 2007 pour se situer à plus de 800 000 transactions a chuté à environ 500 000 unités en 2009.

Au-delà de cette situation conjoncturelle, la solution que représente l'accession à la propriété se heurte à une difficulté structurelle qu'exacerbe le projet de « *faire de la France un pays de propriétaires* ». La propriété étant déjà largement développée dans les catégories sociales les plus âgées et les plus aisées, son développement passe par une augmentation du nombre de propriétaires parmi les ménages jeunes et les ménages modestes. 72,1 % des ménages français de plus de 65 ans possèdent en effet leur logement, contre 12,6 % des moins de 30 ans. **Pour accéder à la propriété, les nouveaux acquéreurs doivent s'endetter sur des périodes de plus en plus longues** (18 ans en moyenne en 2009 contre 14 ans en 2001) **et consacrer une part croissante de leurs revenus à la réalisation de ce projet** (il fallait 3 à 3,5 années de revenus pour acheter son logement en 1996, il en faut désormais entre 5 et 6 suivant les régions). L'équation est donc difficile à résoudre et l'on sait où a conduit le développement non maîtrisé de la propriété dans les catégories les plus modestes aux Etats-Unis. La responsable d'un organisme financier²² estimait récemment qu'un million de ménages devenus propriétaires entre 2004 et 2008 seront fragilisés en cas de perte d'emploi ou de rupture familiale par le retournement du marché et l'allongement de la durée des prêts, et soumis ainsi en quelque sorte à « *une double peine : chômage et dévalorisation du patrimoine* ».

Pour un ménage à la recherche d'un logement, **la seule solution réside souvent dans le secteur locatif privé**. C'est effectivement la seule qui permet de se loger rapidement, même si ce n'est pas toujours dans de bonnes conditions de confort et de prix. La moitié des personnes qui ont décohabité entre 2002 et 2006, suite à une séparation ou au départ du domicile parental, sont entrées dans un logement locatif privé confirmant ainsi sa fonction traditionnelle d'accueil²³. De fait, les six millions de logements locatifs qui constituent ce parc permettent de dégager une offre conséquente chaque année²⁴, du fait de la mobilité des ménages qui y résident. **Mais la mobilité des locatari-**

²² Marie-Christine Caffet, directrice du développement du Crédit Mutuel, *Le Monde* du 10 septembre 2009.

²³ Ce pourcentage est stable depuis la fin des années 1980 et oscille entre 49 % et 50 % dans les ENL, 1992, 1996, 2002 et 2006.

²⁴ La construction de nouveaux logements locatifs même quand elle est fortement soutenue par des mécanismes d'incitation fiscale permet d'en produire entre 60 000 et 80 000 par an ne contribuant ainsi que faiblement à l'offre sur ce segment du marché immobilier.

res du parc privé est en baisse depuis deux ans. Le même attentisme que celui que manifestent les propriétaires touche les locataires et les conduit à différer leurs projets de déménagement. De ce fait, **le nombre de logements mis à la location dans le parc privé est passé de près de 2 millions à 1,5 million au cours des deux dernières années.** L'offre locative privée disponible annuellement s'est ainsi contractée de 500 000 logements, et cette contraction touche surtout le logement familial, puisque les étudiants qui sollicitent beaucoup ce secteur immobilier ont continué à bouger. Le locatif privé, surtout quand il s'agit de grands logements, est devenu quasiment introuvable pour les familles dans un certain nombre de grandes villes universitaires.

Confrontés à une raréfaction de l'offre locative, les ménages modestes doivent aussi **faire face à des niveaux de loyer particulièrement élevés** — même si les dernières données disponibles manifestent globalement une très légère diminution des loyers de relocation. Pour la première fois depuis de nombreuses années (1998), les loyers des logements proposés à la location dans le secteur privé ont baissé de 0,8 % en moyenne pour la France²⁵. Si la baisse est ténue, elle marque un renversement de la tendance enregistrée ces dernières années²⁶ (+ 2,4 % en 2005, + 2,1 % en 2006, + 2,1 % en 2008). Mais elle n'est pas générale : si elle est effective dans deux tiers des villes de plus de 60 000 habitants²⁷, les loyers continuent à progresser²⁸ dans les autres. Et cette baisse apparaît variable selon la taille des logements : quasiment nulle pour les studios, elle est de 1,9 % pour les trois pièces et de 2,4 % pour les quatre pièces. Cette inflexion récente ne modifie pas la tendance à la hausse enregistrée par les loyers du secteur privé. Elle est fortement soutenue par la mobilité puisque chaque changement de locataire représente une occasion pour augmenter les loyers davantage que ce qui peut se faire quand le locataire reste en place ; la progression des loyers étant alors encadrée par l'application de l'indice de révision des loyers (IRL). L'effet de la mobilité sur l'augmentation des loyers est redoutable comme le montre le tableau suivant. Les loyers augmentent « naturellement » de 50 % en 12 ans quand la durée d'occupation moyenne est de trois ans, mais ils n'augmenteront que de 33 % si le locataire n'a pas changé de logement au cours de la période. À l'inverse, **le loyer augmente de 98 % si le logement change d'occupant chaque année, ce qui peut être le cas pour des petits logements** notamment quand ils sont loués par des étudiants.

²⁵ Source Clameur à partir d'une analyse des baux conclus entre août 2008 et août 2009.

²⁶ Entre 1999 et 2008, les loyers des logements mis en location suite au départ d'un locataire ou à la production neuve ont progressé de 40 %, c'est-à-dire deux fois plus rapidement que les prix à la consommation qui ont augmenté de 19,4 % sur la période.

²⁷ C'est notamment le cas pour Toulouse (- 0,4 %), Paris (- 0,5 %), Montpellier (- 1,2 %), Marseille (- 2,2 %), Strasbourg (- 2,4 %), Metz (- 3,1 %), Rennes (- 3,7 %), Bordeaux (- 4,2 %), Cannes (- 4,2 %) ou encore Aix-en-Provence (- 6,1 %).

²⁸ Il en est ainsi à Lyon (+ 0,7 %), Lille (+ 1,1 %), Nice (+ 1,5 %), Nantes (+ 1,8 %) ou Boulogne-Billancourt (+ 6,7 %).

La progression des loyers sous l'effet de la mobilité

Changement de locataire	1997	2000 après 3 ans	2003 après 6 ans	2006 après 9 ans	2009 après 12 ans	Augmentation en 12 ans
chaque année	100	112,7	136,9	165,3	198,0	98%
tous les 3 ans	100	108,3	123,2	140,6	150,6	50,6%
tous les 6 ans	100	103,4	117,6	129,4	138,6	38,6%
tous les 12 ans	100	103,4	113,0	124,3	133,1	33,1%

Au changement de locataire, on applique la progression des taux moyens de loyers de relocation (Clameur), en cours de bail, on applique l'indice de référence des loyers (IRL).

L'écart entre le niveau des loyers des logements proposés à la location et les capacités financières des ménages demeure considérable et conduit les bailleurs ou les gestionnaires immobiliers à faire de fréquentes entorses à la règle qui voudrait que le montant du loyer ne dépasse pas le quart, et bien souvent le tiers du revenu des candidats à un logement locatif. Les dérogations sont telles qu'un dispositif comme celui de la Garantie des risques locatifs mis en place par les partenaires sociaux s'adresse justement à des locataires dont les taux d'effort se situent entre 30 et 50 % du montant de leurs ressources !

Un logement ne constitue pas toujours une protection durable

Accéder à un logement ne garantit pas à ceux qui ont franchi cette étape de pouvoir y demeurer. Les aléas de la vie, les ruptures familiales ou professionnelles, la progression limitée des revenus en regard de celle du coût du logement génèrent des fragilités qui ne concernent pas seulement les ménages les plus pauvres mais aussi ceux qui relèvent des catégories modestes ou même des couches moyennes. Cela représente un changement considérable par rapport à la situation qui prévalait jusqu'au début des années 1980, durant la période des Trente glorieuses, quand une société engagée dans un processus continu d'amélioration de son pouvoir d'achat, de stabilité de l'emploi et de promotion sociale (la « société de la montgolfière » pour reprendre une métaphore proposée par Alain Lipietz²⁹) avait la perspective de pouvoir accéder au logement et d'améliorer progressivement ses conditions de vie et sa position résidentielle. Le logement social représentait alors une étape dans le parcours des jeunes ménages et la perspective de l'accès à la propriété était alors largement ouverte. À l'évidence, la situation a changé et les parcours — qu'ils soient professionnels ou résidentiels — ne présentent plus la même linéarité qu'auparavant. **Les ruptures et les bifurcations sont plus nombreuses et génèrent une insécurité résidentielle nouvelle.**

²⁹ Alain Lipietz, *La société en sablier, le partage du travail contre la déchirure sociale*, La Découverte, Paris, 1996.

La progression du coût du logement fragilise les ménages

Le coût du logement pèse de plus en plus lourd dans le budget des ménages dont il constitue désormais le premier poste de dépense. Il s'agit là d'une tendance marquante dont les dernières statistiques disponibles montrent qu'elle se poursuit. **L'augmentation du coût du logement conjuguée à la faiblesse du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles** au logement (par ailleurs de plus en plus limitées au parc locatif³⁰) **contribue à augmenter l'effort financier consenti par les ménages pour se loger**, les rend plus sensibles aux aléas de la vie et ne leur garantit pas une sécurité durable. Cependant, le poids du logement dans le budget des ménages diffère beaucoup selon leur statut, et les évolutions du marché immobilier ne les affectent pas tous de la même façon.

Selon les comptes du logement, la dépense moyenne engagée par les ménages pour se loger est passée de 7 890 € par an en 2002 à 9 700 € en 2007 connaissant ainsi une augmentation de 23 % bien supérieure à celle de l'évolution des prix à la consommation durant la même période.

Evolution du coût du logement

Dépense moyenne en €	2002	2007	variation
Secteur locatif privé	6 370	8 400	+ 32 %
Secteur locatif social	5 300	6 200	+ 17 %
Propriétaires ou accédants	9 320	11 600	+ 24,5 %
Ensemble	7 890	9 700	+ 23 %

Source : Comptes du logement 2002 et 2007.

Si les locataires du parc Hlm ont été moins touchés que d'autres par cette évolution, l'écart avec les autres secteurs immobiliers s'est creusé, leur rendant plus difficile la sortie vers le secteur locatif privé ou vers l'accèsion à la propriété. D'une façon générale, **les locataires connaissent quasiment tous des hausses de loyers** — particulièrement fortes quand ils doivent changer de logement — **mais qui n'épargnent pas ceux qui restent dans leur logement** puisque la part des ménages ne subissant aucune hausse atteint un minimum historique en 2006 (3,3 % et 5,1 % en 2007³¹). Et quand ils en connaissent une, elle est le plus souvent sans lien avec l'indice de référence des loyers qui devrait pourtant leur être appliqué (34,3 % des ménages concernés en 2007 contre 24,9 % en référence à l'IRL)³².

Si l'augmentation du coût du logement apparaît relativement maîtrisée dans le secteur locatif social (mais certains organismes procèdent encore à une

³⁰ En 2007, sur 5 975 000 bénéficiaires d'une aide personnelle au logement, seulement 565 000 sont des accédants à la propriété (ils étaient encore 1 million au milieu des années 1990).

³¹ Cette proportion était supérieure à 25 % jusqu'en 2001 et à 20 % jusqu'en 2003. La généralisation des hausses de loyer devient effective à partir de 2004.

³² *Evolution des loyers sur longue période, dispositifs de revalorisation*, Comptes du Logement provisoire 2007.

récupération de la période de gel des loyers en 2000 et 2001), elle touche une population très modeste³³. Le quart le plus pauvre de la population (celle qui dispose de moins de 930 € par unité de consommation) y est en effet sur-représenté puisque 44 % des locataires appartiennent à cette catégorie en 2006 alors qu'ils n'étaient que 13 % en 1973. **Ce sont ces ménages aux revenus les plus faibles qui ont augmenté le plus fortement dans le parc Hlm et qui sont les plus vulnérables face à l'augmentation du coût du logement.** Ils consacrent en moyenne 48 % de leurs revenus pour faire face à leurs dépenses contraintes (logement, eau, gaz, électricité, frais d'assurance, téléphone...) alors qu'elles ne représentaient que 13 % de leurs ressources au début des années 1960. Déjà conséquentes dans le parc social, les augmentations de loyers pénalisent surtout les locataires du secteur privé qui sont les plus nombreux (6,5 millions de logements en 2007 contre 5,1 millions pour le secteur social dans son ensemble).

La situation est également difficile pour les nouveaux accédants à la propriété, puisque depuis le début des années 2000, les prix d'acquisition des logements ont augmenté beaucoup plus rapidement que le revenu disponible des ménages (2 fois plus vite pour les logements neufs entre 2000 et 2008, 3 fois plus vite pour les logements anciens)³⁴.

Toutes ces évolutions, concernant tant les locataires que les nouveaux accédants à la propriété, ont contribué à **l'augmentation du poids de la dépense logement dans le budget des ménages**. Elle tient évidemment à la progression des charges de remboursement d'emprunt et des loyers, mais elle est aussi **affectée par l'augmentation très rapide des charges liées à l'occupation d'un logement**. Ces dernières sont très fortement indexées sur le prix de l'énergie puisque le poids des dépenses de chauffage en représente environ 40 %. Entre 2001 et 2007, les dépenses de charge ont ainsi augmenté de près de 19 %, alors que dans la même période les prix à la consommation ont progressé de 12,3 % et que le forfait charge pris en compte par les aides personnelles au logement n'a augmenté que de 2,8 %³⁵.

Les faibles revenus des ménages, conjugués à une mauvaise qualité thermique des logements et à l'explosion des coûts de l'énergie, ont conduit ces dernières années à l'augmentation de situations de mal-logement relevant de la « précarité énergétique ». Elle se manifeste pour les ménages par des difficultés d'ordre financier (situations d'impayés, endettement progressif, coupures d'énergie) que certains cherchent à éviter à travers des pratiques d'auto-restriction ou de privation de chauffage (pour en limiter le coût). **La précarité énergétique n'est pas sans conséquence sur la santé des personnes** (déve-

³³ *Le taux d'effort réel des locataires Hlm*, rapport du Conseil social au congrès de l'Union sociale pour l'habitat, Toulouse, septembre 2009.

³⁴ Alors que les loyers de marché du secteur privé augmentaient sensiblement au même rythme (respectivement 46 % et 40 % au cours de la même période). Mais ces derniers ont progressé deux fois plus vite que les prix à la consommation (40 % contre 19,4 %).

³⁵ Les comptes du logement provisoires 2007.

loppement de maladies respiratoires, surmortalité hivernale...), **mais aussi sur leur vie sociale** (repli sur soi, isolement social), et contribue en outre à renforcer la dégradation des logements (humidité notamment).

À partir des résultats de l'enquête Logement de 2006, l'Anah identifie **3 400 000 ménages touchés par la précarité énergétique**, soit 13 % des ménages en France (dont le taux d'effort énergétique³⁶ est supérieur à 10 % alors qu'il est de 5,5 % en moyenne). La précarité énergétique touche principalement les ménages modestes (70 % appartiennent au 1^{er} quartile de niveau de vie), des personnes âgées (55 % des ménages touchés sont âgés de plus de 60 ans) et des ménages habitant les logements du parc privé (qui correspondent à 87 % des ménages touchés par la précarité énergétique). Sachant que pour avoir une vision plus complète, il est nécessaire de prendre aussi en compte les pratiques de restriction ou de privation de chauffage : la même enquête de l'Insee identifie de l'ordre de 300 000 ménages dont le taux d'effort énergétique est inférieur à 10 % — donc non pris en compte plus haut — mais qui ont limité leur consommation et déclarent avoir souffert du froid pour des raisons financières.

Une augmentation constante du loyer au fil des ans oblige cette retraitée à une surveillance drastique de ses dépenses énergétiques

Madame S. est une retraitée âgée de 75 ans. Elle vit au Chesnay, une commune située dans les Yvelines. Son mari est décédé il y a près de 10 ans. Depuis, elle vit seule dans un 2 pièces dont le loyer s'élève à près de 750 euros par mois, charges comprises. Ces dix dernières années, le loyer qui était initialement à un prix intéressant, n'a cessé d'augmenter comme les charges, qui s'élèvent à 90 euros par mois. C'est en octobre 2009 que le loyer a connu sa plus forte augmentation, passant de 650 euros à 750 euros. En outre, Madame S. s'acquitte chaque mois de 50 euros pour l'électricité et le chauffage individuel. Ses dépenses globales liées au logement s'élèvent donc à 900 euros par mois, pour une retraite mensuelle de 880 euros. C'est la pension de réversion de son mari (600 euros supplémentaires) qui lui permet tout juste de vivre : « *Autrement, sans sa retraite, j'irais vivre sous les ponts* ». L'année 2009 a été la plus difficile, Madame S. devait constamment surveiller ses dépenses énergétiques afin de rééquilibrer son budget, supprimant les bains au profit des douches, ne chauffant plus certaines parties de son logement et surveillant constamment les lumières. C'est la première fois que Madame S. est confrontée à de telles difficultés économiques. Elle a entrepris des démarches pour contester l'augmentation brutale de son loyer mais, quand bien même retrouverait-elle son précédent loyer, les conditions de vie resteraient difficiles.

Un autre facteur majeur de l'augmentation du coût du logement pour les ménages réside dans **la perte d'efficacité des aides personnelles au logement**. D'une part, parce qu'elles s'adressent à des ménages de plus en plus modes-

³⁶ Le taux d'effort énergétique est calculé en rapportant la dépense totale d'énergie au revenu total du ménage.

tes : en 1977, un couple avec deux enfants bénéficiait de l'APL jusqu'à quatre fois le Smic. Aujourd'hui, pour ce ménage, le seuil d'exclusion de l'APL est inférieur à deux Smic. Pour une personne seule, il est passé de 2,4 Smic à 1,07 en 2008. L'autre raison qui explique **la perte d'efficacité des aides personnelles au logement réside dans la différence entre les loyers réels payés par les locataires et les loyers pris en compte pour le calcul des aides personnelles au logement**. L'écart cumulé de 1991 à 2004 entre le loyer-plafond et l'indice des loyers de l'Insee s'élève selon la Cour des Comptes à plus de 23 %. Sur l'ensemble du parc locatif, la part des allocataires des aides au logement — dont le loyer réel excède le loyer plafond — est passée de 58 % en 2001 à 72 % en 2007. Cette proportion est de 45 % dans le parc Hlm notamment du fait de la distorsion entre la typologie du parc et les caractéristiques des ménages logés³⁷.

Il n'est donc pas étonnant de constater **qu'en France**, comme dans la plupart des pays d'Europe, **le logement constitue aujourd'hui le principal poste de consommation des ménages. Ils consacrent plus du quart de leurs ressources aux dépenses liées à l'habitation** (26 % en 2006 contre 14 % en 1988). Cela n'a pas toujours été le cas puisqu'il y a vingt-cinq ans, l'alimentation arrivait en tête. Si ce changement reflète parfois des évolutions positives (amélioration de la qualité du logement) il est loin d'être anodin car il a pour effet d'augmenter la part des dépenses contraintes des ménages et d'exacerber ainsi les tensions sur leur pouvoir d'achat. Cette évolution est durement ressentie par les ménages puisque la proportion de ceux qui considèrent que le logement est une lourde charge est passée de 34 % en 1978 à 52 % trente ans plus tard. Il n'est donc pas étonnant de constater que le sentiment de devoir s'imposer des restrictions sur certains postes de son budget n'a jamais été aussi fort : il concerne 69 % de la population en 2008, contre 52 % trente ans plus tôt. Un tel pourcentage suffit à souligner que cette contrainte n'est pas l'apanage des catégories les plus modestes, mais qu'elle concerne à l'évidence les couches moyennes dans leur ensemble.

Être logé ne protège pas toujours les ménages les plus modestes

Le coût du logement ne représente pas seulement une lourde charge pour les ménages, mais **il constitue aussi une source d'insécurité** puisque, avec l'augmentation des dépenses contraintes qu'il génère, il réduit les marges de manœuvre dont disposent les ménages quand ils sont confrontés à des ruptures et à une baisse de leurs ressources. La situation est tellement tendue que de très nombreux ménages ne sont pas seulement confrontés à un difficile arbitrage entre leurs dépenses mais se trouvent enfermés dans des processus d'endettement dont la fin est parfois tragique quand elle se traduit par une expulsion. Finalement, **perdre son logement est une perspective trop souvent partagée** quand les impayés de loyer ou de charges progres-

³⁷ Recherche et prévisions, n°94, décembre 2008, cité par le rapport du Conseil social de l'USH.

sent, quand le nombre de ménages en surendettement augmente, quand la fermeture d'entreprises projette de nombreux accédants à la propriété dans l'incertitude et que vient s'ajouter à la perte d'un emploi, le risque de perdre son logement.

De fait, **avant même que la crise apparaisse, de nombreux locataires éprouvaient déjà des difficultés pour payer leur loyer ou leurs charges.** En 2006, ils étaient 1,8 million de ménages à avoir été confrontés à une telle situation au cours des deux années précédentes (900 000 dans le parc Hlm soit 20 % des locataires et 820 000 dans le parc privé soit 15 % des locataires). Et 565 000 accédants à la propriété ou propriétaires rencontraient des difficultés identiques pour rembourser leurs prêts ou payer leurs charges ; 70 000 d'entre eux étant en situation d'impayés³⁸. De même, les dernières données disponibles relatives aux expulsions locatives soulignent leur inquiétante progression. Tous les indicateurs les concernant sont en effet en hausse, qu'il s'agisse des décisions de justice prononçant l'expulsion (105 271 en 2008, + 25 % depuis 2002), des demandes de concours de la force publique (41 054 en 2008, + 7,6 % depuis 2002) ou des expulsions effectives avec intervention de la force publique (11 294 en 2008, + 50 % depuis 2002). L'octroi plus régulier de la force publique par les préfets correspond sans aucun doute à la volonté de l'État de réduire l'indemnisation due aux propriétaires en cas de refus (le montant de ces indemnisations est en effet passé de 78 millions d'euros en 2005 à près de 30 en 2007).

Une nouvelle plateforme de prévention des expulsions pour répondre à la crise

La Fondation Abbé Pierre a lancé, le 1^{er} juin 2009, une plateforme téléphonique nationale, « Allô Prévention Expulsion », accessible tous les après-midi au 0 810 001 505 pour aider les personnes confrontées à un risque d'expulsion. Dans la salle d'écoute, des bénévoles répondent aux appels. La plupart sont juristes ou travailleurs sociaux et ont été formés par la Fondation aux différentes procédures d'expulsion. Un juriste spécialisé les assiste lors de chaque permanence téléphonique. Pour que les personnes puissent bénéficier d'une information complète, la Fondation Abbé Pierre apporte, en fonction de la situation, un conseil juridique et oriente — si besoin — vers un réseau de plus de 300 associations partenaires réparties sur toute la France, chargées de prolonger le conseil et d'accompagner les ménages.

En mettant à disposition ce nouveau service, la Fondation Abbé Pierre veut prouver qu'une politique plus préventive permettrait de limiter les expulsions et ainsi d'éviter aux familles ce traumatisme. L'expérience montre en effet que lorsque les locataires et les propriétaires sont informés très en amont, l'expulsion peut souvent être évitée.

Depuis son lancement, la plateforme a traité environ 1 700 situations. Les personnes qui appellent sont pour la plupart (80,6 %) en situation d'impayés de loyer et cherchent auprès de la Fondation Abbé Pierre un conseil sur la manière de résorber leur dette et de se maintenir dans leur logement. Elles associent majoritairement leur dif-

³⁸ *Portrait social 2008*, Insee.

ficulté de paiement à un problème d'emploi (49,2 %), à la suite d'un licenciement ou parce que le temps partiel ou les contrats d'intérim ne suffisent pas à faire face aux dépenses de logement.

Lorsque l'expulsion semble inévitable, les bénévoles informent sur les moyens de se reloger, notamment grâce au Droit au logement opposable (Dalo). La loi prévoit en effet que les personnes menacées d'expulsion peuvent bénéficier d'un logement prioritairement, ce qu'elles ignorent la plupart du temps (20 % ont déposé un dossier alors que 43,9 % sont susceptibles d'en bénéficier). Depuis sa mise en place, la plateforme répond majoritairement aux besoins de deux types de personnes : celles qui n'ont pas été convoquées au tribunal et qui ignorent le plus souvent tout de la procédure et des recours possibles (39,4 %). Et celles en fin de procédure qui cherchent à éviter l'expulsion (41,9 %). Quelques appels proviennent également de travailleurs sociaux à la recherche d'un renseignement pour aider un ménage ou des propriétaires qui souhaitent éviter une procédure (2,6 %).

Dans tous les cas, la régularité des appels et la variété des conseils délivrés, montrent que cette plateforme répond à un réel besoin et conduit la Fondation Abbé Pierre à réitérer sa demande de développement de points d'accès aux droits et de mise en place d'une politique de prévention des expulsions digne de ce nom dans l'ensemble des départements.

La crise fait sentir ses effets dans le domaine du logement mais ceux-ci surviennent avec un certain décalage qui a conduit un temps à les minimiser. **Il est pourtant à craindre que les manifestations recensées à ce jour ne fassent qu'annoncer des difficultés encore plus grandes dans les prochains mois.** C'est du moins ce que suggèrent les observateurs de terrain auxquels il faudrait prêter attention car ils sont plus réactifs que les statistiques officielles. Ils soulignent ainsi que les propriétaires et les locataires ont **de plus en plus de mal à régler leurs loyers ou charges de copropriété en temps et en heure.** Sans toujours quantifier le phénomène, les professionnels du logement le perçoivent. C'est ainsi qu'un organisme comme l'Office public de la Ville de Paris qui gère 110 000 logements, enregistrait, à la fin du mois de septembre 2009, un taux d'impayés provisoires de 4 %... en augmentation de 15 % en un an³⁹. La fragilisation des locataires n'épargne pas le secteur privé — comme le montre notamment l'étude réalisée par l'Agence d'information pour le logement à Paris auprès des ménages qui la consultent — puisque le loyer représente en moyenne 34 % de leurs revenus et que 54 % estiment leur budget logement « *pas acceptable* ». Le phénomène est également perceptible en province où les locataires règlent leurs quittances avec un décalage grandissant. Ces difficultés touchent aussi des propriétaires qui retardent le paiement des charges et mettent ainsi parfois en péril la gestion des copropriétés.

³⁹ Cité par *Le Monde* du 14 octobre 2009.

Deux locataires parisiens sur trois consacrent plus du quart de leur revenu au paiement du loyer

Une enquête réalisée par l'ADIL 75⁴⁰ a établi que le loyer moyen des ménages parisiens représente 34 % de leur revenu. Parmi les ménages interrogés, **65 % consacrent plus du quart de leur revenu au paiement du loyer** : ils sont 26 % à y consacrer entre 25% et 35% de leur budget, 14 % à y consacrer entre 35 % et 45 %, et 14 % entre 45 % et 65 %.

Les difficultés des ménages liées au budget logement sont aggravées par :

- **le fait de vivre seul** (seulement 27 % des célibataires ont un taux d'effort inférieur au quart de leur budget, alors que c'est le cas pour plus de la moitié des couples) ;
- **le fait de vivre dans des petites surfaces** (les petits logements sont proportionnellement plus chers que les grands) ;
- **les changements de situations** (retraite, chômage) qui diminuent le niveau des ressources disponibles ;
- **le fait d'être locataire dans le parc privé** (seulement 30 % des ménages dans le parc privé ont un budget loyer inférieur ou égal au quart de leurs revenus, contre 52 % dans le parc social).

Parmi les personnes interrogées, 29 % se sont retrouvées à un moment ou à un autre en situation d'impayés de loyers. Pour un tiers d'entre elles, un changement de situation était à l'origine de leurs difficultés (perte d'emploi, RMI, maladie, retraite), 17 % étaient en état de surendettement ou de remboursement de crédits à la consommation, 11 % faisaient valoir des imprévus financiers et 11 % une rupture familiale.

ADIL 75, « *Enquête sur la charge financière des loyers dans le budget des ménages parisiens* », février 2009.

Finalement, de très nombreux ménages confrontés à une stagnation de leur pouvoir d'achat — voire à une diminution de leurs revenus — n'arrivent plus à faire face à leurs dépenses, notamment à celles concernant le logement qui continuent à augmenter. **La situation est d'autant plus préoccupante que le niveau de vie des ménages est très fluctuant.** C'est ainsi qu'entre 2003 et 2005, un Français sur trois a vu son niveau de vie évoluer de 30 % à la hausse ou à la baisse et dans ce dernier cas s'est trouvé en grande difficulté⁴¹. Sans compter que les charges sont relativement fixes et généralement mensualisées et que les ressources sont souvent plus aléatoires. L'Insee a ainsi révélé que les revenus des plus modestes peinent à couvrir leur consommation et que pour certaines catégories (notamment les jeunes et les familles monoparentales) ce sont les aides financières reçues de la famille qui leur permettent de couvrir leurs dépenses de consommation⁴².

Le risque d'une aggravation de la situation est d'autant plus préoccupant qu'avec la crise, le surendettement des ménages explose, que les pauvres

⁴⁰ Enquête réalisée entre juillet et novembre 2008 auprès de 650 personnes (public reçu au siège de l'ADIL 75 ou en mairies d'arrondissement).

⁴¹ « Les inégalités de niveau de vie entre 1996 et 2007 », *Insee Première*, n°1266, novembre 2009.

⁴² « Les inégalités entre ménages dans les comptes nationaux », *Insee Première*, n°1265, novembre 2009.

sont de plus en plus pauvres et que les couches moyennes sont fragilisées. Sur les neuf premiers mois de l'année 2009, le nombre de dossiers de surendettement déposés auprès de la Banque de France a augmenté de 17 % par rapport à la même période de 2008 et l'endettement moyen a fortement progressé (+ 13,5 %) pour se situer à plus de 40 000 € par dossier. Cette évolution est particulièrement inquiétante car elle révèle que les Français ont de plus en plus recours aux crédits renouvelables pour boucler leurs fins de mois. **Les ménages les plus fragiles** ne semblent donc pas en difficulté du fait d'un recours excessif ou trop facile au crédit, mais parce qu'ils **sont contraints à une mobilisation désespérée de toutes les formes de crédit à court terme**. L'augmentation des dépenses obligatoires, au premier rang desquelles se situent celles concernant le logement, est un des facteurs d'explication de la dégradation de leur situation⁴³.

Sur fond de stagnation du pouvoir d'achat, de développement de l'emploi précaire, de chômage massif et de l'arrivée en fin de droits d'une partie des chômeurs⁴⁴, les associations de lutte contre l'exclusion manifestent une inquiétude croissante. Au-delà de l'augmentation du nombre de sollicitations, elles notent que **des populations nouvelles viennent demander une aide : des retraités, des travailleurs pauvres, des salariés rémunérés au Smic, des jeunes**. Elles s'ajoutent aux familles monoparentales et aux précaires qui les sollicitaient déjà. Une étude réalisée par la Croix-Rouge française sur une quarantaine de centres a montré que plus de 40 % des personnes accueillies viennent demander une aide pour payer leurs factures d'énergie ou leurs loyers. Les responsables d'associations font tous le même constat d'une aggravation récente de la situation que ne traduisent pas les statistiques de la pauvreté : « *Le nombre de bénéficiaires des banques alimentaires a augmenté de 16 % en un an, les Restos du Cœur font part d'une hausse de 13 % à 15% de la demande d'aide et les associations commencent à rencontrer des difficultés financières*⁴⁵ ».

Quand la crise économique interrompt le parcours résidentiel vers l'autonomie : le cas d'un jeune professionnel indépendant de 30 ans

Fabrice a 30 ans. Il a vécu sur l'île de la Réunion jusqu'à l'obtention de son baccalauréat. Il est ensuite venu à Paris afin de suivre une formation de quatre ans en infographie. Les deux premières années, il habite chez ses grands-parents, à Paris, avant de s'installer dans un deux pièces avec sa compagne. L'appartement, situé dans le 18^e arrondissement de Paris, coûte 500 euros par mois, charges comprises. Ces deux jeunes étudiants vivent alors de petits boulots et bénéficient de l'aide de leurs parents. Une fois son diplôme obtenu, Fabrice s'installe à son compte en tant qu'infographiste indépendant. Au bout de 3 ans, le couple, gagnant correctement sa vie, emménage alors dans un logement plus grand, dans le même arrondissement. Deux ans après,

⁴³ Enquête de l'Observatoire des crédits aux ménages (OCM) de la Fédération bancaire française présentée par Michel Mouillart, juillet 2009.

⁴⁴ Ce qui devrait être le cas d'un million d'entre eux en 2010.

⁴⁵ Union nationale interfédérale des œuvres et des organismes privés sanitaires et sociaux (Uniopss), cité par *Le Monde* du 4 décembre 2009.

le couple se sépare et Fabrice doit trouver un autre logement en urgence. À 26 ans, il s'installe en colocation avec un ami, toujours à Paris, dans le 10^e arrondissement. L'appartement est un 3 pièces dont le loyer est nettement supérieur à son loyer précédent. Ses activités d'infographiste sont cependant florissantes et son revenu mensuel moyen est de 2 000 euros. Il décide alors, après un an de colocation, de chercher un appartement dans lequel il pourra vivre seul. Il trouve un studio confortable de 25m², situé dans le 11^e arrondissement, dont le loyer est de 750 euros. Il y vit depuis trois ans. Mais depuis environ huit mois, en raison de la crise économique, ses commandes se sont progressivement tariées et ses revenus ont fortement diminué (environ 800 euros mensuels). Il n'a plus aujourd'hui les moyens de rester dans ce studio dont le coût creuse, chaque mois, un peu plus son découvert bancaire. Il cherche un nouveau logement, au loyer moins élevé, mais l'offre n'est pas adaptée à ses moyens financiers et son statut de professionnel indépendant suscite la méfiance des propriétaires. Il reste pour l'instant dans l'obligation de payer un loyer qu'il ne peut plus assumer.

Entre l'hébergement et le logement, un point aveugle : la « zone grise » du non-logement

Entre ceux qui éprouvent des difficultés pour accéder à un logement — et ceux qui ne peuvent y demeurer parce que leurs revenus n'évoluent pas au même rythme que le coût du logement — ou parce qu'ils connaissent des baisses conséquentes, on comprend que le secteur de l'hébergement soit fortement sollicité. Ce secteur, qui s'était structuré dans les années 1970 pour répondre à des besoins spécifiques (les personnes ayant besoin d'une aide pour retrouver leur autonomie, les jeunes, les travailleurs migrants...) et faire face aux besoins d'accueil d'urgence, a connu un développement rapide depuis une quinzaine d'années. Il est toujours autant sollicité et malgré sa croissance, **il n'arrive pas à répondre aux demandes de ceux qui se présentent à la porte d'une structure d'hébergement notamment parce qu'il est difficile d'en sortir pour accéder à un logement.** De nombreuses personnes n'ont alors d'autre choix que de recourir à des solutions précaires et même parfois indignes : hébergement chez des tiers, habitat de fortune, camping de façon permanente, squats, quand ce n'est pas la rue. Se constitue ainsi un « halo » autour de l'hébergement et du logement, comme il en existe un autour de l'emploi, certains — pourtant en capacité de travailler — n'étant ni au chômage ni au travail, comme d'autres — qui cherchent à se loger — ne sont ni dans une structure d'hébergement, ni dans un logement. Les uns comme les autres risquant alors de ne pas être pris en compte et de ne pouvoir accéder ni à un emploi, ni à un logement.

Malgré l'extension de ses capacités d'accueil, **le secteur de l'hébergement se trouve confronté à des besoins qui ont considérablement augmenté pendant qu'ils se diversifiaient.** Il apparaît en quelque sorte alimenté « par le bas », par tous ceux que les aléas de la vie fragilisent dont le nombre aug-

mente dans cette période de crise. Mais le secteur de l'hébergement est aussi sollicité « par le haut » du fait du caractère sélectif de l'accès au logement ; les « recalés du marché immobilier », notamment des salariés plus ou moins précaires aux ressources faibles et instables, viennent alors solliciter les structures d'hébergement. Certes, divers plans ou lois — depuis le Plan d'action renforcé en faveur des sans-abri (Parsa) et la loi sur le Droit au logement opposable en 2007, jusqu'à la refondation du dispositif d'hébergement et d'accès au logement en 2009 — ont insisté sur la nécessité de mettre en avant « le logement d'abord » et de favoriser les sorties des structures vers le logement. Mais cela risque de se traduire par l'allongement de la durée du passage dans le sas qui conduit au logement tant que la construction ne sera pas réorientée vers la production d'une offre accessible. De ce point de vue, **n'y a-t-il pas une certaine contradiction de la part des responsables de la politique du logement à affirmer vouloir privilégier l'accès au logement des personnes hébergées en même temps qu'ils suppriment les obligations de résultat en matière de construction de logements sociaux** qui étaient inscrites dans le Plan de cohésion sociale comme dans la loi sur le Droit au logement opposable ?

À ne pas pouvoir accueillir dignement tous ceux que des ruptures fragilisent, à ne pas pouvoir donner à tous les hébergés en structure des perspectives d'insertion et leur garantir l'accès à un logement autonome, **on risque de rejeter dans l'ombre des centaines de milliers de personnes en difficulté pour trouver un logement ou seulement un toit.** Tous ceux qui recourent à un hébergement chez des tiers, sont contraints de vivre dans des campings, d'utiliser leur voiture ou leur camion comme domicile, survivent dans des squats ou des formes d'habitat précaire et indigne (habitations de fortune, constructions provisoires, bidonvilles...), recourent à des « solutions » par défaut qui servent de soupape quand l'hébergement en structure est saturé et quand les possibilités d'accès à un logement sont trop limitées. De telles situations peuvent alors se développer, notamment dans cette période de crise où de très nombreux ménages basculent dans la précarité, sans pour autant être suffisamment visibles pour susciter l'attention des responsables politiques. C'est pourquoi la Fondation Abbé Pierre a lancé sa dernière campagne d'alerte de l'opinion publique en décembre 2009, sur ce thème du « non-logement ».

Les travaux de l'Insee sur l'emploi comme ceux de Robert Castel concernant l'évolution du travail et le développement de la précarité⁴⁶ invitent à prêter attention au développement de processus similaires dans le monde du logement. Dans une publication récente, l'Insee a ainsi montré que 770 000 inactifs souhaitent travailler sans pour autant être considérés comme chômeurs au sens du Bureau international du travail, soit parce qu'ils ne recherchaient pas de travail immédiatement, soit parce qu'ils n'étaient pas immédiatement disponibles pour travailler. Ces personnes forment ainsi un « halo » autour

⁴⁶ Voir notamment le chapitre « Au-delà du salariat ou en deçà de l'emploi ? L'institutionnalisation du précarier » dans son ouvrage *La montée des incertitudes*, Seuil, 2009.

du chômage⁴⁷ et constituent un groupe hétérogène et mouvant. Plus fondamentale, l'analyse de Robert Castel part du constat de deux transformations décisives dans le monde du travail. D'une part, l'installation d'un chômage de masse et au-delà l'existence incompressible d'une population hors travail et, d'autre part, la précarisation des relations de travail et le gonflement des formes d'emploi « atypiques »⁴⁸. C'est ainsi une sorte de nébuleuse qui s'est développée depuis les premiers emplois aidés (TUC ou CES) et se caractérise par le statut précaire des formes d'emplois qu'elle recouvre. À partir de l'analyse de cette évolution du rapport au travail, Robert Castel suggère qu'est apparue une « zone grise » de l'emploi qui tient à l'existence d'un non-emploi apparemment incompressible et à l'institutionnalisation de formes de sous-emploi.

Comme il existe une « zone grise » de l'emploi entre chômage et emploi, il existerait une « zone grise » du logement, une part invisible représentée par toutes les formes d'habitat que la Fondation Abbé Pierre a analysées et regroupées sous le terme de « non-logement »⁴⁹. Le rapprochement est évident et peut être fructueux. Il oblige à décaler le regard et à ne pas concentrer les analyses sur les formes instituées de réponse en termes d'hébergement et de logement. Mais à prendre en compte les situations vécues pour interpeller les politiques. D'autant qu'il existe une forte mobilité des personnes entre le logement et l'hébergement d'un côté et les solutions que recouvre la notion de « non-logement » d'un autre. Le recours à l'hébergement chez des tiers pouvant, par exemple, être aussi bien sollicité par une personne à la rue pour se poser et souffler quelque temps, que par une personne qui attend d'entrer dans une structure d'hébergement ou un logement, comme par celle qui est obligée de quitter son logement après une rupture. En observant les trajectoires de ceux qui recourent à ces différentes formes de « non-logement », on s'aperçoit qu'ils ont très fréquemment disposé d'un logement autonome à une période de leur vie mais qu'ils n'ont pu le conserver. C'est en prenant en compte cette « zone grise » du logement, en mettant en lumière la situation de ceux qui y recourent, que l'on contribuera à construire de nouvelles sécurités en matière de logement pour ceux qui sont les grands oubliés de l'action publique que l'on saisit et protège uniquement quand ils sont dans un hébergement ou un logement.

Le cas de Laurence, ou l'alternance des modes d'hébergement précaires

Laurence a 22 ans, elle est mère de jumeaux de 4 ans et vit à Sélestat, dans le Bas-Rhin. Jusqu'à l'âge de 18 ans, elle a vécu chez sa mère et son beau-père. À la naissance de ses enfants, elle a quitté leur domicile en raison du manque de place et de difficultés d'entente avec son beau-père. Elle a immédiatement fait une demande de

⁴⁷ Le « halo » autour du chômage : entre chômage BIT et inactivité, *Insee Première*, n°1260, octobre 2009.

⁴⁸ Encore qu'il convienne de ne pas seulement les définir par rapport à ce qui est la forme stable du contrat de travail (le CDI) quand ces formes atypiques tendent à devenir la norme notamment pour accéder à un emploi (70 % des nouveaux contrats de travail).

⁴⁹ Voir notamment sur ce point le chapitre 1 du rapport sur l'État du mal-logement en France 2007, « *le non-logement : un déni de droit* ».

logement social, qu'elle a renouvelée chaque année. Depuis 4 ans, elle alterne les modes de logement. Suite à son départ, elle a d'abord été logée avec ses enfants dans un centre d'hébergement duquel elle a été renvoyée. C'est à ce moment-là qu'elle a confié ses enfants à son père le week-end, dans une commune éloignée au nord de Strasbourg. Laurence n'a pas de diplôme et n'a pas encore travaillé. Elle ne bénéficie d'aucune aide financière parentale et ses revenus s'élèvent alors à près de 800 euros (Allocation parent isolé). Après le centre d'hébergement, Laurence a alterné les séjours dans la rue et chez des amis. Cinq personnes l'ont ainsi hébergée, la plupart du temps avec une participation financière de sa part. L'un de ces séjours était ainsi conditionné par une participation au loyer et aux frais quotidiens, soit 400 euros par mois, la moitié de ses revenus. Quand, au bout de 6 mois, la personne qui l'hébergeait lui a demandé une participation financière supérieure, elle a été contrainte de quitter ce logement. Dans chaque domicile, elle dormait sur un canapé et les conditions de colocation n'étaient pas évidentes : « *Ce n'est pas facile de se trouver une place quand on n'est pas chez soi* ». En 2009, Laurence a rencontré son compagnon. Celui-ci, intérimaire, ne trouve plus de missions aussi régulièrement qu'auparavant depuis mai 2009. Tous deux ont vécu un moment à la rue et ont eu recours à la distribution de colis alimentaires. Depuis un mois, ils sont hébergés dans un CHRS ainsi que les deux enfants de Laurence. Cela leur permet d'être à l'abri mais leurs chances d'accéder à un logement pérenne sont faibles tant que le compagnon de Laurence n'aura pas trouvé d'emploi.

Le logement reflet et générateur de nouvelles inégalités

Dans une société où les inégalités de revenus, de consommation ou de patrimoine sont profondes, le logement en présente évidemment le reflet, que l'on considère ses caractéristiques, sa localisation ou sa valeur. Mais s'il en est le miroir, il est aussi à l'origine d'un accroissement des inégalités, quand il ne contribue pas à en créer de nouvelles. Il en est ainsi lorsque l'élévation continue du coût du logement pénalise les ménages les plus modestes ne disposant que de faibles possibilités d'arbitrage entre des dépenses toutes nécessaires et se retrouvent avec un reste à vivre de misère, une fois payées les dépenses contraintes et indispensables. Il en est ainsi également quand on examine les destins résidentiels des ménages qui ne sont pas tous polarisés par l'accession à la propriété — que l'on érige en modèle — et y conduiraient-ils, il serait profondément injuste de fonder la sécurité face à l'avenir sur la détention d'un patrimoine dont la valeur est très inégalement répartie entre les catégories sociales.

Le coût du logement pénalise avant tout les ménages les plus modestes

L'augmentation du coût du logement n'a pas seulement un impact sur la réaffectation des dépenses au sein des budgets familiaux. Elle a aussi des conséquences sur la disparité des conditions de vie entre les ménages les plus aisés et les plus modestes. Elle introduit en effet des distorsions de pouvoir d'achat, les plus pauvres faisant face à des contraintes proportionnellement plus importantes que celles que subissent les ménages aisés. **Le poids croissant du logement réduit en proportion la part du revenu arbitral, c'est-à-dire des ressources dont on dispose une fois que l'on a fait face aux dépenses contraintes et incontournables**⁵⁰. Et au total, les ménages les plus modestes pâtissent non seulement d'un niveau de vie plus faible, mais disposent de moins en moins de liberté dans leurs arbitrages budgétaires.

L'augmentation du coût du logement que nous avons évoquée précédemment touche évidemment l'ensemble des ménages depuis une trentaine d'années,

⁵⁰ Les dépenses contraintes sont les dépenses liées au logement et à son occupation : logement, eau, gaz, électricité, frais d'assurance, téléphone, frais financiers... Les dépenses incontournables représentent les dépenses consacrées à l'alimentation, au transport, à la santé, à l'éducation. Ce qui reste peut être utilisé pour les dépenses d'habillement, d'équipement ménager, les loisirs, les vacances... et éventuellement épargner.

mais elle pèse proportionnellement de plus en plus dans le budget des personnes aux revenus modestes et intermédiaires. Les dépenses contraintes représentaient seulement 21 % du budget des classes moyennes inférieures en 1979, contre 38 % aujourd’hui. La progression a été beaucoup moins rapide chez les hauts revenus (+ 7 points seulement), et plus vive au contraire chez les catégories les plus pauvres, dont l’effort financier pour faire face aux dépenses contraintes a doublé en trente ans (de 24 % à 48 %)⁵¹. Les travaux du Credoc permettent ainsi de montrer que si tous les ménages consacrent en 2005 une part plus importante de leurs revenus qu’en 1979 pour faire face à leurs dépenses contraintes qui sont essentiellement liées au logement et à son occupation, **la progression a été d’autant plus forte que l’on dispose de revenus plus faibles**. C’est dire que pour les ménages les plus modestes l’augmentation incontrôlée de la dépense de logement absorbe une bonne partie des revenus de transfert (aides et allocations à caractère social) qui constituent une part importante de leurs ressources et sont censés corriger les inégalités sociales.

La croissance des dépenses contraintes est inversement proportionnelle au revenu des ménages

Part des dépenses contraintes dans les ressources des ménages	1979	2005	Augmentation entre 1979 et 2005
Catégories pauvres (décile 1)	24 %	48 %	+ 24 points
Catégories modestes (déciles 2 et 3)	22 %	46 %	+ 24 points
Classes moyennes inférieures (déciles 4, 5, 6)	21 %	38 %	+ 17 points
Classes moyennes supérieures (déciles 7 et 8)	20 %	32 %	+ 12 points
Catégories aisées (décile 9)	19 %	29 %	+ 10 points
Hauts revenus (décile 10)	20 %	27 %	+ 7 points

Source : Credoc, « Les classes moyennes sous pression », *Consommation et modes de vie*, n°219, mars 2009.

Pour une personne disposant du revenu médian (voir le tableau ci-dessous), c’est-à-dire de 1 467 € de ressources mensuelles une fois ses impôts payés, cela signifie qu’il lui restera 910 € après avoir payé le loyer, les charges de logement, l’eau, le gaz, l’électricité, le téléphone et les assurances. Lorsque l’on ajoute à ces dépenses contraintes, d’autres charges incontournables (alimentation, transport, éducation, santé), on retire 615 €, si bien qu’il ne reste plus que 294 € pour toutes les autres dépenses (loisirs, sorties, vacances, habillement, équipement...) et essayer de mettre un peu d’argent de côté. Les marges de manœuvre sont donc très étroites. Elles le sont encore plus pour les 10 % les plus pauvres auxquels il reste 80 € par mois une fois déduites les

⁵¹ *Les classes moyennes sous pression*, Credoc, *Consommation et modes de vie*, n°219, mars 2009.

dépenses incontournables et obligatoires. À l'autre extrémité de la hiérarchie des revenus les 10 % de la population les plus aisés disposent de 1 474 € par mois après avoir fait face aux dépenses contraintes et incontournables, c'est-à-dire plus que ce dont dispose la moitié de la population pour faire face à l'ensemble de ses dépenses. Ou pour le dire autrement, **ce qui reste pour les plus riches après avoir fait face à leurs dépenses contraintes et incontournables, représente plus que les ressources à disposition de la moitié des ménages pour vivre et faire face à l'ensemble de leurs dépenses.**

Le poids des dépenses contraintes et incontournables sur le budget des ménages

	Budget des 10 % les plus pauvres	Budget médian	Budget des 10 % les plus riches
Ressources	625 €	1 467 €	4 213 €
Dépenses contraintes	300 €	557 €	1 137 €
Dépenses incontournables	245 €	615 €	1 601 €
Ce qui reste	80 €	294 €	1 474 €

Source : Credoc, « Les classes moyennes sous pression », Consommation et modes de vie, n°219, mars 2009.

La progression du coût du logement a donc pour conséquence de creuser les inégalités sociales au sein de la société française et de renforcer l'inégale distribution des revenus. C'est ce que montre un article récent⁵² qui souligne que les pays où la distribution des revenus est plus égalitaire (la Suède et l'Autriche par exemple) sont moins affectés par ces problèmes que ceux où les ressources des ménages sont fortement polarisées (le Royaume-Uni, l'Irlande, l'Italie ou le Portugal). **Le coût du logement se retrouve ainsi, plus que jamais, au cœur de la problématique des inégalités.** Si le rapport entre les ressources des ménages les plus riches et les plus pauvres est en moyenne de 6,7, il passe à 18,4 quand on considère ce qui reste aux mêmes ménages après paiement de leurs dépenses contraintes et incontournables⁵³.

En une quinzaine d'années, **entre 1992 et 2006, le poids du coût du logement s'est alourdi considérablement pour les ménages les plus modestes** (ceux qui se trouvent parmi les 20 % les moins riches), **alors qu'il est resté relativement stable pour les ménages les plus riches** (ceux qui se trouvent parmi les 20 % les plus aisés). Les taux d'effort nets (qui intègrent les charges et prennent en compte les aides au logement) des ménages les plus modestes ont ainsi progressé de plus de 17 points pour les accédants à la propriété et de plus de 16 points pour les locataires du secteur privé. Ceux qui sont locataires du secteur Hlm ont été davantage protégés des augmentations, mais leur taux d'effort a malgré tout progressé de près de 6 points au cours de la même période.

⁵² Régis Bigot, « Le logement pèse de plus en plus dans le budget des ménages européens », in *Le coût du logement*, Informations Sociales, n°155, septembre-octobre 2009.

⁵³ Écarts calculés à partir du tableau précédent « Le poids des dépenses contraintes et incontournables sur le budget des ménages ».

**Taux d'effort net (charges comprises et après aides au logement)
suivant le statut d'occupation des logements**

en %	Accédants à la propriété		Locataires secteur Hlm		Locataires secteur libre	
	Quintile 1	Quintile 5	Quintile 1	Quintile 5	Quintile 1	Quintile 5
1992	32,6	17,9	23,8	12,9	31,9	19,1
2002	38,2	18,2	24,6	14,2	39,3	17,8
2006	50,0	20,7	29,6	15,7	48,2	19,0

Source : Traitements des Enquêtes logement de l'Insee réalisés pour la Fondation Abbé Pierre par Jean-Claude Driant.

Le tableau suivant montre que **les ménages supportent en 2006 des taux d'effort d'autant plus élevés que leurs revenus sont faibles**. Ils le sont particulièrement pour les plus modestes qui accèdent à la propriété (taux d'effort de 50 %), mais ils sont peu nombreux⁵⁴, ainsi que pour ceux qui, faute de trouver une place dans le parc Hlm, doivent recourir au secteur locatif libre (taux d'effort de 48,2 %). Les locataires du parc Hlm supportent des taux d'effort moins élevés que ceux qui sont dans le secteur privé mais encore significatifs pour les plus modestes (29,6 %).

Taux d'effort net des ménages en 2006 suivant le statut d'occupation et le niveau de vie

en %	Quintile 1	Quintile 2	Quintile 3	Quintile 4	Quintile 5
Propriétaires accédants	50,0	30,9	26,3	24,9	20,7
Locataires secteur libre	48,2	33,3	29,0	24,6	19,0
Locataires HLM	29,6	24,7	22,4	19,0	15,7

Source : Traitements des Enquêtes logement de l'Insee réalisés pour la Fondation Abbé Pierre par Jean-Claude Driant.

Une plus grande justice sociale consisterait à ne pas pénaliser les ménages les plus modestes en cherchant à limiter leur taux d'effort ou en veillant au moins à ce qu'il ne soit pas supérieur à celui des ménages disposant de revenus supérieurs. Mais cette approche ne suffit pas si elle ne s'accompagne pas d'une réflexion sur le reste-à-vivre des ménages à faibles revenus qui devrait, malgré les difficultés que cela représente, servir d'indicateur pour orienter les politiques de production d'une offre nouvelle ou les mesures de solvabilisation des ménages.

⁵⁴ 342 000 ménages appartenant au premier quintile ont accédé à la propriété entre 2003 et 2006, pour un total de 5 140 000 nouveaux accédants au cours de la période.

L'inégalité des destins résidentiels

Aux difficultés que rencontrent les ménages pour accéder à un logement ou pour s'y maintenir, s'ajoutent désormais des perspectives limitées de mobilité, pour bon nombre d'entre eux. Non que les ménages les plus modestes ne changent pas de logement — ils sont au moins aussi mobiles que les autres⁵⁵ — mais parce que la possibilité d'améliorer leur situation résidentielle à l'occasion d'un changement de logement se révèle particulièrement faible. **Tout se passe pour eux, comme si à la panne de l'ascenseur social, se superposait une panne de l'ascenseur résidentiel.** Plusieurs indicateurs, qu'il s'agisse de l'ampleur des demandes de mutation à l'intérieur du parc social ou du différentiel de loyer entre le secteur Hlm et le parc privé, traduisent et expliquent cette mobilité difficile qui contribue à accentuer la spécialisation sociale des zones urbaines sensibles.

Ce qui est en jeu, c'est ce que l'on pourrait appeler le destin résidentiel des ménages. Si l'ampleur de la mobilité n'est pas indexée sur leur niveau de revenu (l'âge est un facteur plus déterminant puisque 30 % des ménages de moins de trente ans ont déménagé chaque année dans la période récente), celui-ci oriente leurs trajectoires qui n'empruntent pas le même chemin et n'ont pas toutes la même destination. En s'attachant à **mettre en lumière cette inégalité des perspectives résidentielles**, on retrouve là, en l'appliquant au logement, l'une des cinq recommandations majeures de la Commission Stiglitz chargée de remettre en cause le recours trop exclusif au produit intérieur brut pour mesurer le progrès économique et social, qui préconise de « *mettre l'accent sur la perspective des ménages* ». Cette préconisation devrait aussi s'appliquer au logement puisqu'elle permet de révéler un clivage majeur qui distingue les ménages qui ont la capacité (financière) de choisir leur logement et leur lieu d'habitat de ceux qui ne le peuvent pas et sont assignés à vivre dans des formes d'habitat dévalorisées et des quartiers dépréciés.

Une analyse rapide des emménagés récents (c'est-à-dire des ménages qui ont changé de logement dans les quatre années qui précèdent chaque Enquête logement) montre que **le statut d'occupation est plus sensible au niveau de vie en 2006 qu'il ne l'était en 1984**. Ceci est particulièrement visible pour les propriétaires : les ménages les plus modestes sont de moins en moins propriétaires (de 47 % en 1984 à 39 % en 2006 pour les ménages du 1^{er} quartile de la distribution des revenus), à l'inverse des ménages aisés qui le sont de plus en plus fréquemment (de 60 % à 76 % pour ceux du dernier quartile). Il n'est donc pas étonnant de constater que les ménages les plus modestes sont plus fréquemment locataires, du parc public ou privé, en 2006 que

⁵⁵ Environ 7 % des ménages appartenant au premier quintile de la distribution des revenus ont changé de logement chaque année entre 2003 et 2006, c'est-à-dire aussi souvent que les autres. Cela était moins vrai dans les années 1980 où la mobilité était indexée sur le niveau de revenu et où on était d'autant plus mobile que l'on était riche.

vingt ans plus tôt : 56 % en 2006 contre 41 % en 1984⁵⁶. D'une façon générale, le parc locatif privé a pris la première place dans l'accueil des ménages mobiles, alors que c'était le parc en propriété occupante qui jouait ce rôle il y a vingt ans⁵⁷. Cela reflète en partie la transformation de la structure de la population pauvre : hier âgée, inactive et vivant en milieu rural et donc plus souvent propriétaire de son logement, aujourd'hui jeune, active et résidant en ville, elle est plus fréquemment locataire.

De fait, la mobilité dans le parc Hlm a tendance à baisser sur une longue période, ce qui réduit ses capacités d'accueil. Alors que plus de 11 % des locataires Hlm quittaient chaque année le parc social dans les années 1980, ils ne sont plus que 7,5 % à le faire annuellement depuis 2002. Le mouvement est incontestable et s'explique notamment par le vieillissement de la population logée en Hlm. La génération des 50-64 ans n'a en effet jamais eu autant de poids dans le parc social et occupe plus du quart des logements en 2006. La baisse de la mobilité risque d'ailleurs de s'accroître avec la stagnation du revenu moyen des locataires Hlm.

L'analyse des ménages mobiles souligne ainsi que le niveau de vie médian des ménages logés en Hlm varie peu (en revenu constant) et stagne autour de 1 000 € (valeur 2006) depuis deux décennies. Ce niveau de vie est sensiblement celui des ménages entrés dans le parc Hlm depuis 2002, comme de ceux qui y sont demeurés. En revanche, le niveau de vie des ménages qui en sortent est très nettement supérieur puisqu'il se situe à 1 310 € en 2006 (soit sensiblement le niveau de vie médian de l'ensemble de la population, qui se situe à 1 380 €). Il en résulte un mouvement de paupérisation de la population logée en Hlm⁵⁸.

Les perspectives résidentielles ne sont effectivement pas les mêmes selon que l'on est riche ou pauvre. Le constat n'étonne pas, mais l'examen des trajectoires des ménages en fonction de leur niveau de revenu fait apparaître des écarts considérables. **Entre 2003 et 2006, parmi les ménages les plus riches (ceux qui relèvent du cinquième quintile de la distribution des revenus) ayant changé de logement, 6 sur 10 sont devenus propriétaires de leur logement, alors que cette perspective a concerné moins d'un ménage sur dix parmi les 20 % les plus pauvres.** Ces derniers sont devenus locataires plus de 7 fois sur 10, un peu plus souvent dans le secteur privé (44 %)⁵⁹ que dans le parc social (30 %).

⁵⁶ De 16 % à 28 % dans le parc Hlm, de 18 % à 23 % dans le secteur privé, selon Maxime Chodorge, « La paupérisation des locataires Hlm en France depuis vingt ans », *Habitat et société*, n°55, septembre 2009.

⁵⁷ 36,8 % pour le locatif privé contre 34,7 % pour la propriété en 2006, alors que ces pourcentages étaient respectivement de 30,7 % et de 33,3 % en 1984.

⁵⁸ Entre 1984 et 2006, le niveau de vie médian des ménages du parc social est passé de 89 % du niveau de vie médian de l'ensemble des ménages (970 € contre 1 100 €) à 73 % (1 010 € contre 1 310 €).

⁵⁹ Ce pourcentage reflète aussi la part importante des étudiants dans la population pauvre.

Destination résidentielle des ménages ayant changé de logement entre 2003 et 2006

Ménages mobiles (en %)	Propriétaires	Loc. Hlm	Loc. libres	Autres	Total
Les plus pauvres	9	30	44	17	100
Les plus riches	60	6	28	6	100
Ensemble des ménages	32	20	39	9	100

Source : Traitements des Enquêtes logement de l'Insee réalisés pour la Fondation Abbé Pierre par Jean-Claude Driant.

Cette différenciation des trajectoires s'est régulièrement approfondie au cours des deux dernières décennies comme le montrent les deux tableaux suivants. Les ménages les plus riches qui accédaient à la propriété pour 38 % d'entre eux quand ils changeaient de logement entre 1988 et 1992, y ont accédé pour 60 % d'entre eux entre 2003 et 2006. Pour les plus modestes, quand ils sont mobiles c'est presque toujours pour devenir locataires, plus souvent dans le secteur libre (pour 38 % à 44 % au cours des vingt dernières années) que dans le secteur Hlm (environ 30 % tout au long de la même période). Notons que ce sont eux qui se retrouvent le plus fréquemment sous d'autres statuts que ceux de propriétaires et de locataires (sous-locataires, locataires de meublés, logés gratuitement...).

Destination résidentielle des ménages les plus pauvres entre 1988 et 2006

Ménages mobiles (en %) selon les périodes	Propriétaires	Loc. Hlm	Loc. libres	Autres	Total
1988-1992	14	31	38	17	100
1993-1996	9	31	44	16	100
1999-2002	9	32	43	16	100
2003-2006	9	30	44	17	100

Source : Traitements des Enquêtes logement de l'Insee réalisés pour la Fondation Abbé Pierre par Jean-Claude Driant.

Destination résidentielle des ménages les plus riches entre 1988 et 2006

Ménages mobiles (en %) selon les périodes	Propriétaires	Loc. Hlm	Loc. libres	Autres	Total
1988-1992	38	11	42	9	100
1993-1996	45	9	40	6	100
1999-2002	52	7	37	4	100
2003-2006	60	6	28	6	100

Source : Traitements des Enquêtes logement de l'Insee réalisés pour la Fondation Abbé Pierre par Jean-Claude Driant.

L'examen des trajectoires des ménages les plus riches et les plus pauvres entre 2003 et 2006 fait ressortir d'autres spécificités. Si on ne considère que

les ménages qui étaient déjà constitués en 2003⁶⁰, on constate que lorsque les plus pauvres changent de logement, c'est le plus souvent pour demeurer dans le même segment de l'offre (28 % de ces ménages mobiles demeurent dans le secteur privé, et 16 % dans le parc Hlm). Les flux entre segments sont relativement limités, les plus importants concernent les mobilités au sein du parc locatif. Les flux sont trois fois plus importants du secteur locatif privé vers le parc Hlm (166 000 mobilités dans ce sens entre 2003 et 2006), que dans l'autre sens (56 000 au cours de la même période), réaffirmant ainsi le rôle d'accueil du parc social. Comme ils sont plus nombreux à retrouver un statut locatif après avoir été propriétaires (86 000) qu'à passer de la location à la propriété (73 000). **Ces données marquées du sceau de la rétrogradation du point de vue de la hiérarchie des statuts résidentiels, constituent une des caractéristiques majeures de la mobilité des ménages les plus modestes.**

Pour les plus riches, les mobilités s'organisent sur un mode radicalement différent. Elles sont très largement polarisées par la propriété qui constitue la destination première des « ménages permanents » (ceux qui étaient déjà constitués en 2003). C'est ainsi que 3 ménages riches sur 10 qui changent de logement passent du secteur locatif libre à la propriété et qu'autant demeurent propriétaires quand ils déménagent. L'autre flux important concerne la mobilité à l'intérieur du secteur locatif libre (17 %). Les trajectoires des ménages les plus riches leur permettent donc généralement d'améliorer leur statut résidentiel ou au moins de le maintenir.

Si les destins résidentiels sont déterminés par le niveau du revenu des ménages, ils ont également une dimension générationnelle évidente. Comme le soulignent les Comptes du logement, les générations de ménages nées dans les années 1940, ont massivement acquis un logement au tournant des années 1980, soit à un moment favorable marqué par des taux d'intérêt réels négatifs, des gains de pouvoir d'achat importants, et une forte inflation érodant rapidement les remboursements d'emprunts. Celles nées dans les années 1950 ont également participé au développement de l'accession à la propriété dans les années 1980. Les générations suivantes, nées à partir des années 1960, doivent en revanche supporter des coûts associés au logement plus importants qui réduisent d'autant leurs perspectives d'accession à la propriété.

Même si le nombre de propriétaires a fortement augmenté en une trentaine d'années, la répartition de la propriété reflète toujours la structure des âges. **On est toujours d'autant plus propriétaire que l'on est âgé mais — malgré les mesures adoptées pour favoriser la diffusion de la propriété — il apparaît plus difficile d'y accéder pour les jeunes générations aujourd'hui qu'hier,** comme le suggère l'exemple suivant.

⁶⁰ Sans prendre en compte les nouveaux ménages qui se sont formés depuis 2003, suite au départ du domicile parental ou à une séparation, notamment parce qu'ils présentent des caractéristiques spécifiques : ils sont plus pauvres que les ménages déjà constitués et intègrent les étudiants qui constituent une population spécifique.

Quand, en trente ans, l'accèsion à la propriété passe de la réalité à l'impossibilité

En 1979, une institutrice de 30 ans accédait à la propriété...

Madame G. est âgée de 61 ans et est aujourd'hui à la retraite. Elle a débuté sa carrière d'institutrice à l'âge de 20 ans, en 1968, et a quitté le domicile familial à 23 ans. Les 4 premières années, elle a enseigné dans des écoles de Nanterre, Saint-Cloud et Chaville. Elle a alors emménagé dans un studio à Nanterre. À l'époque, les instituteurs recevaient des indemnités de logement, versées par les Mairies. Elle a alors fait une demande de logement social et une demande de logement de fonction. Rapidement, deux propositions de logement en Hlm lui ont été faites, à Nanterre et à Saint-Cloud. Au même moment, sa demande de logement de fonction a été acceptée et c'est cette dernière proposition qu'elle a choisie. Il s'agissait d'un studio de 28 m² situé à Saint-Cloud. Cela a été une aubaine pour Madame G. qui, durant 5 ans, n'a pas payé de loyer : « *Je m'en sortais correctement. J'allais souvent au cinéma, j'avais une voiture.* » Cette opportunité lui a permis de faire des économies pendant 5 ans, sans se priver. À 30 ans, au moment de son mariage, elle a pu acheter un 3 pièces de 65 m² à Garches, avec un prêt à un taux intéressant. De manière générale, elle estime que son logement de fonction a été une réelle opportunité. Elle rappelle que le logement Hlm était également accessible et de bonne qualité. Ses collègues vivaient correctement et l'avenir apparaissait serein.

... 30 ans plus tard, une institutrice de 30 ans vit dans le même studio depuis 5 ans.

Marie a 30 ans et elle est institutrice depuis 8 ans à Bagneux, où elle a grandi et où elle vit toujours. Elle a quitté le domicile familial à l'âge de 20 ans pour s'installer avec son compagnon. Marie était encore en formation mais, avec l'aide de ses parents et de quelques emplois occasionnels, elle participait au loyer et aux frais quotidiens. Au bout de 2 ans, suite à leur séparation, elle est retournée vivre chez sa mère. Elle n'y est restée que quelques mois car elle venait d'entamer sa carrière professionnelle et de toucher ses premiers salaires, correspondant à environ 1 200 euros nets par mois : « *Je n'aurais pas pu envisager de m'installer seule avant. Mais avec ce salaire, je pouvais enfin accéder à l'indépendance.* » Elle a alors emménagé dans un studio de 25 m², à 500 euros charges comprises, « *ce qui correspondait à mes moyens à l'époque et encore aujourd'hui.* » En effet, bien que le loyer du studio n'ait jamais été augmenté depuis 2002 et que, durant cette période, son salaire d'institutrice soit passé de 1 200 euros à 1 800 euros par mois, elle se dit aujourd'hui dans l'incapacité d'accéder à un logement plus grand. Elle aimerait trouver un deux pièces d'environ 35 m² dans le département des Hauts-de-Seine mais elle constate que les prix sont inabornables. Ces logements sont au minimum à 700 euros, ce qui représente plus d'un tiers de son salaire : « *Mon salaire est correct mais il ne me permet pas de faire des folies.* » À l'heure actuelle, les instituteurs ne perçoivent plus d'indemnités de logement et peuvent rarement prétendre à un logement de fonction. En 2008, Marie a fait une première demande de logement social, qu'elle vient de renouveler. Mais elle a peu d'espoir sur ses chances de réussite. Elle se sent aujourd'hui bloquée dans cet appartement : « *C'est tout beau tout neuf, quand on a 20 ans, de s'installer dans un studio. Mais quand on en a 30, ça commence à faire un peu bizarre.* »

Accès à la propriété et constitution d'un patrimoine comme source de nouvelles inégalités

Être logé n'offre pas nécessairement une protection durable et ne permet pas de garantir un avenir sécurisé pour tous les ménages. De ce point de vue, ce n'est pas la même chose d'être propriétaire ou locataire. Dans le premier cas, le coût d'acquisition du bien immobilier constitue non seulement une dépense de consommation pour se loger, mais également un placement permettant de se constituer un patrimoine. En comparaison, le loyer est une dépense sans contrepartie patrimoniale. S'il s'agit dans les deux cas d'une dépense liée au logement, il est difficile de les mettre sur le même plan. Comme il est difficile de mettre tous les propriétaires sur le même plan tant la valeur de leur patrimoine est inégale. **De fait, prétendre fonder très majoritairement la sécurité face à l'avenir sur la détention de son logement contribuerait immanquablement à un renforcement des inégalités.** Un tel système viendrait de plus rompre avec l'histoire de la constitution de la protection sociale en France qui s'est développée en se fondant sur le travail et s'est ainsi affranchie d'un système où la protection face aux incertitudes résidait, jusqu'à la mise en place du système de sécurité sociale en 1945, dans la détention de la propriété.

Entre 1988 et 2006, la proportion de propriétaires a augmenté en France passant de 54 % à 57 %. Mais cette augmentation recouvre de fortes disparités en fonction du niveau de vie. **L'accès à la propriété — et par là aux sécurités dont elle serait porteuse — est de plus en plus réservé aux ménages les plus aisés, alors que les ménages les plus modestes sont de plus en plus locataires**⁶¹. Près de 6 ménages sur 10 (56 %) appartenant aux 20 % de ménages ayant le niveau de vie le plus faible, étaient locataires en 2006, alors qu'il n'y en avait que 4 sur 10 en 1988. À l'opposé, le poids des locataires a diminué au sein des 20 % de ménages ayant le niveau de vie le plus élevé, passant de 37 % à 28 % entre ces deux mêmes dates. Le mouvement est inverse pour les propriétaires non accédants (c'est-à-dire ceux qui ont fini de payer leur logement), leur proportion baisse pour les plus modestes (de 33 % à 30 % sur la période considérée) mais augmente pour toutes les autres classes de niveau de vie avec une hausse particulièrement marquée pour les plus aisés (de 28 % à 48 %). Pour ce qui concerne l'accession à la propriété, le pourcentage d'accédants est en baisse dans toutes les classes de niveau de vie, mais de moins en moins à mesure que le revenu augmente. En près de vingt ans, les écarts de statuts d'occupation se sont donc nettement creusés. Cette évolution a évidemment des conséquences importantes sur le poids des dépenses de logement supporté par les différentes catégories de ménages, comme nous l'avons évoqué précédemment.

⁶¹ Gabrielle Fack, « L'évolution des inégalités entre ménages face aux dépenses de logement (1988-2006) », in *Le coût du logement*, Informations sociales, n°155, septembre-octobre 2009.

Elle en a aussi sur la protection et la sécurité qu'est censée apporter la propriété, puisque son développement inégal dans les différentes couches de la société contribuerait à en exclure une part sans cesse croissante des ménages les plus modestes. Alors que la proportion de propriétaires (accédants et non accédants) a progressé de 65 % à 76 % pour les ménages les plus aisés, elle a diminué pour les ménages les plus modestes passant de 47 % à 37 % entre 1988 et 2006. L'écart entre ces deux catégories a considérablement augmenté passant de 18 à 39 points.

Répartition de la propriété en fonction du niveau de revenu des ménages entre 1988 et 2006

en %		Déciles 1 et 2	Déciles 3 et 4	Déciles 5 et 6	Déciles 7 et 8	Déciles 9 et 10
Propriétaires non accédant	1988	33	29	25	24	28
	2006	30	37	36	40	48
Accédants à la propriété	1988	14	21	27	33	37
	2006	7	14	23	37	28
Total propriétaires	1988	47	50	52	57	65
	2006	37	51	59	77	76

Source : Gabrielle Fack, d'après les Enquêtes logement de l'Insee.

L'accès à la propriété ne peut être considéré comme une sécurité tant que pèsent sur les accédants des charges de remboursement, notamment dans une période où les taux d'inflation sont faibles. Si la fin de la période de remboursement des prêts permet aux propriétaires de se libérer d'une charge financière, ce terme risque de survenir de plus en plus tard avec l'allongement de la durée des prêts qui atteint désormais près de vingt ans en moyenne, mais est parfois beaucoup plus longue pour les ménages les plus modestes qui ne peuvent supporter des charges mensuelles de remboursement excessives⁶². Sans compter que des dispositifs comme le Pass-foncier — qui permettent de dissocier le remboursement de la construction de celui du foncier pour élargir le périmètre de l'accession à la propriété dans les catégories modestes — contribuent à cet allongement de la période de remboursement des prêts, et diffèrent d'autant l'accès à la sécurité qu'est censée apporter la propriété.

Notons aussi, comme nous l'avions déjà souligné dans un chapitre du rapport sur l'État du mal-logement 2009⁶³ que la fin de la période de remboursement ne signifie pas l'absence de toute charge de logement. Notamment parce que **les frais d'entretien d'un logement**, et ceux que peuvent géné-

⁶² D'autant que l'âge moyen d'accession à la propriété est relativement élevé et se situe à un peu plus de 37 ans. Ce chiffre relativement stable depuis une dizaine d'années (données des ENL 1996, 2002 et 2006) suggère qu'une partie des accédants à la propriété n'auront pas achevé de rembourser les prêts contractés pour accéder à la propriété quand surviendra l'âge de la retraite.

⁶³ Personnes âgées et logement : le retour de la précarité, chapitre 1 du rapport 2009 sur l'État du mal-logement en France.

rer des gros travaux, **contribuent bien souvent à mettre en difficulté bien des personnes âgées disposant de ressources limitées.** Ces frais peuvent de fait s'opposer au désir qu'elles expriment massivement de vieillir dans leur logement. Sans parler du fait que de nombreux ménages accèdent à la propriété dans cette perspective mais parce qu'ils n'ont parfois pas d'autre choix, comme le suggère l'exemple suivant.

Un éducateur de 48 ans propriétaire par défaut d'une studette de 11 m²

Monsieur R. a 48 ans, il est éducateur spécialisé. Après plusieurs mois de chômage à Tours, il trouve un emploi en CDI en Seine-Saint-Denis. Il se met alors en quête d'un appartement en location. Ses recherches s'étendent du nord de Paris à la Seine-Saint-Denis et son budget maximum pour le loyer est de 600 euros charges comprises, soit un tiers de son salaire. En attendant, il est hébergé chez un ami pendant un mois. Ne trouvant pas de location, il décide de prolonger ses recherches et loue un appartement meublé dans lequel il reste deux mois. Au cours de ces trois mois de recherches, il visite une dizaine d'appartements qu'il ne trouve pas à son goût ou pour lesquels son dossier n'est pas retenu. Le dernier appartement qu'il visite se situe à Asnières. Il s'agit d'un studio de 30 m² à 600 euros charges comprises, pour lequel Monsieur R. se porte candidat. L'agence accepte son dossier à la condition qu'il bénéficie d'une garantie Loca-Pass (système de cautionnement pour la location de logement, financé par le « 1% logement »). Monsieur R. croit alors la situation réglée, jusqu'à ce que l'agence le rappelle pour lui demander un garant : « *Je l'ai vécu comme une humiliation : j'avais 47 ans, je venais de signer mon CDI et de passer ma période d'essai, avec un salaire de 1 800 euros net par mois et on me demande, en plus du Loca-Pass, un garant.* » Il n'a alors que sa mère, âgée de 85 ans qui, lorsqu'il était plus jeune, lui a déjà rendu ce service à plusieurs reprises. Mais il renonce à lui demander de se porter garante et abandonne ses démarches pour la location de l'appartement : « *Ce dernier coup, c'est vraiment ce qui m'a poussé à acheter. J'en avais vraiment marre.* » En effet, en parallèle à ses recherches de location, Monsieur R. a étendu ses recherches, demandant aux agences de lui communiquer les offres de ventes d'appartements. Peu de temps après l'échec de son dossier de location à Asnières, Monsieur R. visite donc pour la première fois un appartement en vente, qu'il décide d'acquérir. Il s'agit d'une studette aménagée de 11 m², située à Paris (avenue de Clichy). Monsieur R. l'achète pour 41 000 euros en obtenant un prêt sur 15 ans par le biais du 1% patronal et de sa banque (400 euros de remboursement global du prêt par mois). La surface est petite, mais Monsieur R. se dit aujourd'hui que l'achat de cet appartement était la seule solution pour se loger.

Quand il n'y a guère plus qu'un ménage modeste sur trois à être propriétaire de son logement en 2006 — alors que c'est le cas de plus de trois sur quatre pour les ménages les plus aisés et que la valeur des patrimoines détenus par les uns et les autres est très différente —, **ce serait une illusion que de fonder la sécurité uniquement sur la propriété du logement. Et ce serait alors contribuer à la promotion d'un système de protection particulièrement inéquitable.**

Le logement confronté à de graves défis

Le renforcement de la crise du logement lié à la crise économique actuelle comme l'approfondissement des inégalités dans le domaine du logement mettent en évidence les difficultés auxquelles sont confrontés aujourd'hui des millions de ménages. Quatre problèmes apparaissent ainsi avec une acuité particulière. Ils constituent le très sombre tableau du mal-logement aujourd'hui.

On assiste indéniablement à **un renforcement des difficultés d'accès au logement** qui s'élargissent pour concerner non seulement les ménages les plus modestes mais aussi ceux qui relèvent des catégories intermédiaires et des couches moyennes. Comme nous l'avons montré dans la première partie de ce chapitre, ces difficultés sont à relier à l'instabilité et à la faiblesse des revenus du travail ainsi qu'à la contraction de l'offre immobilière. Si celle-ci a sans doute en partie un caractère conjoncturel, la précarité — renforcée par la crise économique actuelle — s'inscrit dans une tendance de long terme et n'a pas fini de produire des effets dévastateurs au sein de la société.

Un second problème majeur réside dans la hausse continue du coût du logement qui apparaît comme une nouvelle source de fragilisation pour de très nombreux ménages dont elle ampute le pouvoir d'achat et, pour les plus modestes d'entre eux, contribue à annuler les effets des mécanismes de redistribution dont ils bénéficient. Ce poids croissant des dépenses de logement dans le budget des ménages pénalise d'abord les plus modestes, puisqu'elle alourdit leurs dépenses contraintes et incontournables, et leur laisse une faible capacité d'arbitrage entre des dépenses toutes plus indispensables les unes que les autres. En ce sens, **le logement apparaît non seulement comme facteur d'appauvrissement mais aussi comme une nouvelle source d'inégalité.**

Le troisième problème que la crise économique actuelle réactive et renforce, réside dans la constitution — **à la marge de l'hébergement et du logement — d'une « zone grise » constituée de solutions d'habitat précaire voire indigne** dans lesquelles des centaines de milliers de personnes sont abandonnées à leur triste sort, puisque l'intervention publique concerne et protège d'abord ceux qui sont dans un hébergement ou dans un logement.

Enfin, et c'est là un problème qui apparaît avec une acuité nouvelle, on commence à mesurer **la profonde inégalité des destins résidentiels.** Celle-ci se traduit par la divergence des trajectoires des ménages les plus riches et les plus pauvres ; une divergence qui provoque un renforcement des inégalités liées au statut résidentiel, les uns étant sécurisés par leur qualité de propriétaire, les autres conduits à demeurer locatai-

res — parfois dans des quartiers dépréciés — sans pouvoir envisager un avenir sécurisé et se protéger des aléas de la vie.

Ces problèmes interdépendants ne sont pas apparus par hasard et ne tiennent pas aux choix individuels des personnes. Ils résultent d'une insuffisante (pour ne pas dire d'une absence) de prise en compte — dans la sphère du logement — des évolutions qui marquent la société dans cette période où la crise n'est pas seulement conjoncturelle, mais apparaît, pour reprendre l'expression de Daniel Cohen, comme *une première crise de la mondialisation* qui en annonce vraisemblablement d'autres⁶⁴. L'on mesure, au recensement des problèmes exposés dans ce chapitre, l'illusion — pour ne pas dire l'aberration — qui consiste à considérer que le logement peut ignorer ces évolutions et continuer à fonctionner sur des ressorts qui ont été forgés il y a plus de trente ans avec la réforme du financement du logement de 1977, elle-même inspirée par les évolutions qui avaient cours pendant la période des Trente Glorieuses. Pour le dire de façon brutale, **le logement est rattrapé par la paupérisation et la précarisation et, à l'ignorer, on aggrave la situation de millions de ménages.**

S'il en est ainsi, c'est parce que la construction neuve est insuffisante en volume et mal orientée depuis de nombreuses années. Le constat évolue peu avec le temps : le niveau de la construction n'a pas permis, depuis un quart de siècle, de satisfaire les besoins sociaux et le déficit cumulé au cours de la période se situe aujourd'hui à 900 000 logements (soit entre deux et trois années de construction) selon les estimations proposées par Michel Mouillart. On peut s'étonner qu'une telle évaluation ne soit pas prise au sérieux. Pire : qu'elle soit ignorée par les responsables de la politique du logement qui ne reconduisent pas un important programme de construction de logements sociaux mis en place par le Plan de cohésion sociale en 2005 et réévalué à la hausse par la loi sur le Droit au logement opposable en 2007. **Ce déficit est pourtant une réalité quand on compare son volume estimé à celui du « non-logement » que nous avons évoqué dans la première partie de ce chapitre. Les deux chiffres sont sensiblement du même ordre de grandeur.** Ils montrent, pour ceux qui en douteraient, que l'insuffisance de la construction pénalise d'abord les plus modestes et, en bout de chaîne, repoussent les plus faibles vers les solutions d'habitat les plus précaires. Il ne suffit pas de répondre à l'urgence sociale, si nous ne sommes pas capables de porter la construction à un niveau suffisant pour satisfaire les besoins et de l'orienter de façon à combler la demande. Certes, ces besoins s'expriment avec une intensité variable selon les villes, et sur certains territoires ils peuvent être moins pressants, de même que

⁶⁴ Daniel Cohen, professeur de sciences économiques à l'École normale supérieure, entretien au journal *Le Monde* du 8 décembre 2009.

le marché peut présenter des signes de détente. Mais la situation sur d'autres zones est alors encore plus tendue que ne le laissent penser les estimations établies pour l'ensemble du territoire national. On pense évidemment à la région Ile-de-France, aux grandes agglomérations, à certaines zones littorales ou frontalières. « Gagner la bataille de l'offre » comme y appelle le Comité de suivi de la mise en œuvre du Droit au logement opposable, suppose que l'on construise davantage là où le déficit est avéré mais aussi pour tous. À l'insuffisance de la construction s'ajoute en effet le problème de son inadaptation aux caractéristiques de la demande sociale. Il n'est pas nouveau et la Fondation Abbé Pierre l'a fréquemment évoqué dans ses précédents rapports. Le développement du parc Hlm repose trop sur la construction de logements PLS, qui sont inaccessibles pour la quasi-totalité des demandeurs, et la construction locative privée privilégie des produits qui bénéficient d'avantages fiscaux importants pour des niveaux de loyer comparables à ceux du marché. L'aide publique n'a alors aucune finalité sociale et ne permet en rien de résoudre la crise du logement. Pire, elle en accentue les effets...

Quand la dépense publique en faveur du logement, qui représentait 35 milliards d'euros en 2008, est aussi mal utilisée, **la politique du logement pêche alors par cynisme** puisqu'elle n'utilise pas les moyens dont elle dispose pour répondre à la demande sociale et protéger les ménages les plus modestes. À cela s'ajoute le fonctionnement aveugle du marché qui trie et oriente les personnes en recherche de logement, leur attribue un statut résidentiel et une place dans la ville, de nature à renforcer les inégalités sociales et territoriales. Dans ce cas, **la politique du logement pêche par défaut** puisqu'elle adopte en quelque sorte un « profil bas », et attend de la main invisible du marché qu'elle pourvoie à la satisfaction des besoins en logements de tous les ménages y compris des plus modestes (pour lesquels on concède toutefois le maintien d'un parc locatif social qui aurait vocation à accueillir les exclus du marché et l'existence de solutions d'hébergement à la marge). Il n'en est évidemment rien, mais malgré l'approfondissement des effets de la crise du logement, malgré le développement par le marché de mécanismes d'exclusion extrêmement violents, une intervention régulatrice de la puissance publique dans le domaine du logement ne semble pas à l'ordre du jour. La Fondation Abbé Pierre le déplore d'autant plus que la situation des ménages les plus modestes ne s'améliorera pas tant que l'offre de logements, qui émane de la construction neuve ou du parc existant, ne sera pas globalement mieux orientée. Face à une telle catastrophe sociale, croire aux seules vertus du marché pour y parvenir est, purement et simplement, une illusion coupable.

Les enfants victimes collatérales du mal-logement

- Le mal-logement subi dès l'enfance : un préjudice aujourd'hui et demain...
- Le mal-logement amplifie les difficultés des enfants pauvres

La célébration du vingtième anniversaire de la Déclaration des droits de l'enfant adoptée le 20 novembre 1989 suffit, à elle seule, à justifier que la Fondation Abbé Pierre consacre un chapitre de son rapport à étudier les conséquences du mal-logement chez les enfants. D'autant que cette dimension n'est que rarement évoquée quand on aborde le thème des droits de l'enfant qui, par ailleurs, n'apparaît plus aussi prioritaire qu'il a pu l'être jusqu'à une date récente¹. **Le poste de Défenseur des enfants, institué par la loi en 2000, a été purement et simplement supprimé** en 2009 et la vigilance exercée par la personne en charge de cette fonction a été transférée à un Défenseur des droits. Une telle décision va à l'encontre des recommandations adressées à la France par le Comité des experts de l'ONU en charge du suivi de l'application de la convention qui appelaient au contraire à renforcer le rôle du Défenseur des enfants, comme **elle remet en cause la logique qui avait conduit à l'adoption de la Déclaration des droits de l'enfant**. En l'instituant, les responsables mondiaux avaient en effet décidé que les enfants devaient avoir une convention particulière car ils ont souvent besoin d'une protection et d'une assistance spécifiques. Un tel document constituait également un moyen de s'assurer que le monde reconnaissait aussi des droits aux enfants... et notamment celui de disposer de conditions de vie leur permettant d'assurer leur protection et leur développement au sein de leur famille.

S'intéresser aux enfants ne permet pas seulement à la Fondation Abbé Pierre d'honorer un anniversaire mais contribue aussi à apporter un nouvel éclairage sur le mal-logement qui complète le « livre noir » du logement qu'elle dresse rapport après rapport². **Elle souhaite ainsi souligner le caractère inacceptable du mal-logement quand ceux qui sont concernés sont les êtres les plus faibles et les plus fragiles au sein de la société**. Ne disposant d'aucune autonomie, les enfants sont en quelque sorte les victimes collatérales de la crise du logement et vivent souvent douloureusement la situation faite à leurs parents. Même s'il existe peu de données pour en rendre compte, celles dont nous disposons sont suffisamment inquiétantes pour susciter notre attention et appeler à la vigilance.

¹ La France a été le premier pays d'Europe à ratifier cette convention, le 7 septembre 1990, au 23^e rang mondial.

² Chaque année, un chapitre du rapport sur l'État du mal-logement en France, est consacré à une catégorie de population touchée par la crise du logement et aborde les effets sur la vie quotidienne et sur l'autonomie des personnes. Ont été ainsi examinés au fil des années, les cas des sans-abri, des ménages hébergés et des jeunes, notamment en ce qui concerne l'impact de leurs mauvaises conditions de logement vis-à-vis de leur insertion sociale, de leur accès à un emploi ou à une formation, de leur santé ou de leur vie affective et familiale. Les situations des personnes âgées comme celles des ménages ayant des ressources modestes ou ayant connu des « accidents de la vie » ont été aussi étudiées en mettant l'accent sur les impacts financiers et sur les dommages subis à l'occasion du changement de situation et/ou de logement.

L'enquête menée en 2001 par l'Insee sur les personnes ne disposant pas de domicile personnel avait permis de révéler que 20 % des 86 000 d'entre eux qui avaient alors été recensés étaient des enfants. On se souvient aussi du choc qu'avait constitué la révélation qu'un million d'enfants (sur 13,2 millions) vivaient en situation de pauvreté (et même deux millions si l'on se réfère au taux de pauvreté européen), à l'occasion du rapport présenté par Martin Hirsch lorsqu'il présidait la commission « Familles-vulnérabilité-pauvreté » en 2005. Plus récemment, mais l'information n'a guère suscité d'attention et encore moins d'indignation, le rapport de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles indiquait que **44,3 % des moins de 18 ans résidant dans ces quartiers, soit quasiment un enfant sur deux, vivent sous le seuil de pauvreté**. Quand on sait le lien qui existe entre les conditions d'habitat et le niveau de revenu, il y a là une source d'inquiétude majeure³.

Cette inquiétude s'exprime évidemment par rapport à ce que vivent les enfants aujourd'hui mais elle concerne aussi leur avenir. Si la situation résidentielle de l'enfant est indissociable de celle de sa famille, **le mal-logement que subit l'enfant a cela de particulier qu'il conduit, en quelque sorte, à une double peine** : l'enfant vit aujourd'hui dans de mauvaises conditions de logement qui génèrent des difficultés plus ou moins grandes et il pourra, demain, être pénalisé dans sa vie d'adulte par les retombées d'une telle situation. De nombreuses personnes sans domicile ont en effet vécu des situations résidentielles instables au cours de leur enfance ou de leur jeunesse. Selon l'enquête⁴ réalisée en 2001, 20 % des personnes sans domicile ont quitté le domicile parental avant l'âge de 16 ans et 23 % ont été placées au cours de leur enfance (contre 2 % des personnes disposant d'un logement). D'une façon plus générale, les situations de mal-logement peuvent fragiliser le développement des enfants et perturber leur insertion socio-professionnelle future. C'est ce que note un rapport du Secours populaire⁵ quand il souligne que « *des conditions de vie difficiles peuvent entraîner des relations d'attachement moins sécurisées, un développement cognitif moins satisfaisant - pour ce qui concerne l'écriture, la lecture ou les aptitudes en calcul - des conduites sociales perturbées, un isolement et des difficultés à répondre à l'autorité adulte* ».

³ Voir dans le chapitre 1 de ce rapport les développements consacrés à cette question qui montrent que le coût croissant du logement pénalise d'abord les ménages les plus pauvres, puisque ce sont eux qui sont les moins en capacité de choisir leur logement et d'améliorer leur situation résidentielle.

⁴ « Le réseau d'aide aux sans-domicile : un univers segmenté » in *Economie et statistiques* n° 391-392, 2006, article de Cécile Brousse.

⁵ Chantal Zaouche-Gaudron, « Les conditions de vie défavorisées influent-elles sur le développement des jeunes enfants », Erès, 2005, cité in *Dossiers du Secours Populaire* sur les droits de l'enfant.

En consacrant le second chapitre de son rapport annuel à la manière dont les phénomènes de mal-logement touchent les enfants, la Fondation Abbé Pierre souhaite donner une nouvelle dimension à son interpellation sur les effets de la crise du logement. En espérant que les responsables politiques, qui sont restés jusqu'alors relativement sourds aux interpellations qu'elle lançait, soient sensibles à la situation des enfants, victimes passives du mal-logement. À ne pas y répondre, ils feraient peu de cas des principes qui fondent la Convention internationale des droits de l'enfant que la France a signée. Mais surtout, ils condamneraient des centaines de milliers d'enfants à un avenir improbable. Faut-il rappeler que **lorsque les générations futures pâtissent d'une insuffisance de l'action publique, c'est toute la société qui est menacée** dans son projet et dans sa cohésion ?

Souligner l'état de pauvreté dans lequel vivent plusieurs centaines de milliers d'enfants en France aujourd'hui revêt une importance extrême en ces temps de regain d'insécurité sociale, où chaque ménage peut se sentir menacé d'appauvrissement du fait d'une perte d'emploi ou d'une augmentation de ses charges (pour se nourrir, se vêtir, se déplacer, se chauffer et... se loger). De fait, si la pauvreté des enfants est indissociable de celle de leurs parents, les répercussions de cette pauvreté sur les modes de vie et les conditions de développement des enfants restent encore à expliciter. Il revenait naturellement à la Fondation Abbé Pierre d'éclairer cette question en prêtant attention aux conditions de logement offertes à ces familles et à leurs enfants. Pour ce faire, deux angles d'approche sont privilégiés qui seront traités conjointement tout au long de ce chapitre : le premier pointe pour chaque forme de mal-logement identifiée pour les adultes et les « familles » ce qu'elle peut signifier pour les enfants⁶ ; le second examine les causes structurelles, mais surtout les conséquences à court et long termes du mal-logement pour les enfants. Ces deux registres d'analyse permettront d'ailleurs de montrer que cette entrée par la question du logement offre une assez bonne perception de **la place paradoxale faite aux enfants dans notre société : davantage protégés en droit, mais faiblement considérés socialement.**

⁶ Ces formes que la Fondation a contribué à faire connaître et reconnaître couvrent un spectre allant du sans-abrisme au logement pâtissant d'un environnement dégradé ou d'une sur-occupation, et passant par les formes diverses d'hébergement et les différentes situations de logement inconfortable, indigne et insalubre.

L'enfance mal logée : un phénomène encore peu étudié et qui nécessite quelques précisions méthodologiques

Avant toute chose, il faut considérer que la question des liens entre l'enfance et le mal-logement n'a fait l'objet que de très peu de recherches ou de travaux. À ce jour, les connaissances relatives aux effets des difficultés de logement sur l'enfant sont ainsi très limitées et parcellaires. En revanche, le lien entre le mal-logement et les difficultés que rencontrent certains enfants est très fréquemment fait — sur le terrain — par les professionnels qui travaillent auprès d'eux et participent à leur protection et/ou leur éducation (travailleurs sociaux, pédopsychiatres, assistantes sociales scolaires, inspecteurs de l'Aide Sociale à l'Enfance, médecins, puéricultrices de PMI...).

En termes de catégories statistiques, il est possible de se cantonner aux classes d'âges habituellement utilisées (âge de début ou de fin de scolarité élémentaire, âge de fin de scolarité obligatoire, majorité, ...). Cependant, cette approche apparaît quelque peu réductrice tant la situation de mal-logement peut être vécue de façon différente selon les contextes, la taille de la famille, les cultures d'origine, etc. Ainsi, le surpeuplement accentué peut être « ressenti » de façon tout à fait différente selon que l'on a 1, 5, 15 ou 20 ans au sein d'une même famille mais aussi peut être vécu de façons très diverses selon les familles. Par ailleurs, un individu de 19 ans, selon qu'il est scolarisé et en fonction de son origine sociale pourra être appréhendé comme un adulte ou comme appartenant à la catégorie des « enfants ». C'est pourquoi, nous compléterons les approches par catégories par des analyses plus qualitatives qui s'appuient sur les représentations utilisées par les éducateurs et professionnels de santé, d'une part, et par les familles, d'autre part.

Pour ce qui concerne les notions d'impact ou de conséquences du mal-logement appliquées à la situation des enfants, nous postulerons que celles-ci appartiennent à de nombreux registres, qui ne sont pas forcément hiérarchisables ni même appréhendables selon les mêmes grilles de lecture. L'impact de la diminution des ressources des ménages qui fait apparaître une catégorie d'enfants pauvres, par exemple, ne peut pas être appréhendé sur le même plan que l'effet sur la santé d'un habitat insalubre (a fortiori lorsqu'il s'agit d'infection respiratoire ou de saturnisme). Il en est de même pour l'analyse des facteurs qui sont à l'origine du mal-vivre de l'enfant (pauvreté, insécurité affective du fait de conflits entre ses parents...) et ceux qui sont directement imputables aux mauvaises conditions de logement (surpeuplement, inconfort, insalubrité...).

Le mal-logement subi dès l'enfance : un préjudice aujourd'hui et demain...

Comment se caractérise le mal-logement des enfants et quelles en sont les conséquences ? Cette question appelle une revue systématique des situations impropres ou inadaptées de logement dans lesquelles peuvent se retrouver les enfants avec leurs familles, ces derniers pouvant vivre de manière spécifique le mal-logement qu'ils partagent avec leurs parents. En procédant à un inventaire des situations de mal-logement, on mesure à quel point **le logement est devenu la pierre angulaire de la pauvreté et se trouve, de ce fait, à l'origine de bon nombre d'entraves au développement et à l'autonomie future de l'enfant**. Pour dresser ce tableau, nous recourrons à un classement des situations, en quatre grandes catégories de mal-logement. En premier lieu, nous examinerons les situations qui relèvent du « non-logement » : les enfants qui vivent « à la rue » avec ou sans leur famille. En second lieu, nous aborderons les situations d'hébergement chez des tiers ou à l'hôtel. Ensuite, un examen sera fait de ce que peut générer la vie dans des structures d'hébergement collectives et, enfin, seront examinées les situations liées aux mauvaises conditions d'habitat (logement dégradé ou sans confort, surpeuplement).

L'inacceptable : les enfants privés de logement

L'absence de domicile fixe est une situation qui concerne les individus et les ménages qui, lorsqu'ils ne trouvent pas de solutions institutionnelles ni de possibilité d'être accueillis chez des proches, peuvent recourir à différents types d'abris de fortune et autres formes dénaturées d'habitat. Plusieurs rapports de la Fondation Abbé Pierre, ces dernières années, avaient appréhendé ces situations, notamment à l'occasion de chapitres consacrés à l'hébergement et au « non-logement ».

Les « enfants-SDF » et les « mineurs en errance »

Accoler les deux termes « enfants » et « SDF », que l'on ne s'attend pas d'ordinaire à voir rapprochés, dit la profondeur du malheur que vivent certains enfants et son caractère inacceptable. Les sans-domicile sont généralement des personnes fortement désinsérées, qui ont connu de multiples situations de ruptures déjà anciennes - rupture familiale, rupture avec l'emploi, rupture des liens sociaux... Parmi elles, on retrouve des « personnes en errance » (dont des jeunes) qui peuvent être seules, en couple ou encore parfois « voyager »

avec des enfants. Ces derniers circulent entre les squats, les abris de fortune et les structures d'hébergement d'urgence ou, souvent, recourent à l'hébergement chez des tiers (familles, amis).

Les familles ne constituent pas le public prépondérant dans la rue. Néanmoins, leur nombre semble être en augmentation⁷. L'enquête sur les sans-domicile réalisée en 2001⁸ par l'Insee que nous avons déjà évoquée, faisait apparaître qu'au sein de la population interrogée, 18 % étaient des femmes le plus souvent accompagnées d'enfants et 13 % des couples dont la moitié avait des enfants. Selon certains professionnels, lorsque des familles « dorment dans la rue », cela s'explique soit par un refus du ménage, soit par un obstacle institutionnel. À cet égard, des bénévoles des Restos du cœur (antenne départementale iséroise) notent que **les familles dormant à la rue** et fréquentant l'association **sont plus souvent des familles immigrées en situation administrative irrégulière** ou en attente de régularisation. Ainsi, celles ne disposant d'aucune solution de logement sont, en général, celles qui vivent cachées des institutions par peur d'être expulsées du pays : les familles en situation régulière ne sont que dans de très rares cas à la rue.

Quelles que soient les causes qui contraignent à la rue, les conditions de vie qui en découlent mettent directement en péril la santé des enfants. Ainsi, le centre d'accueil de Médecins du Monde, à Lyon, qui suit parmi son public 18 % de mineurs sans domicile fixe, a repéré de très nombreux cas de maladies respiratoires (43 % des consultations) ainsi qu'une forte proportion de maladies de peau (38 % contre 5 % pour les mineurs vivant dans un logement stable). **Les conséquences de la vie sans logement sont aussi psychologiques**, avec des lacunes ou des retards dans le « développement socio-cognitif » du fait de l'absence de repères et de lieux d'attache sécurisants.

À ces publics d'« enfants-SDF » s'ajoutent des jeunes mineurs : ils connaissent les mêmes marginalités, avec parfois des conditions aggravant leur errance du fait que certains vivent sans papiers. Ces « enfants » sont souvent coupés de leur famille mais peuvent néanmoins vivre chez un parent plus éloigné ou un ressortissant de leur communauté. Certains pourtant peuvent être contraints à l'errance qui les amène aussi parfois à être pris en charge dans le cadre d'un hébergement ad hoc.

⁷ Rapport de l'IGAS de 2007 relatif à la coordination de l'observation statistique des personnes sans abri, Laurent Chambaud.

⁸ Enquête nationale sur les utilisateurs de services d'hébergement et de distribution de repas chauds.

Les mineurs isolés étrangers en errance : combien sont-ils ?

Il n'existe pas de données exactes sur le nombre de mineurs isolés étrangers en France : les statistiques fluctuent selon les autorités saisies et font souvent l'objet de controverses. Par ailleurs, elles ne prennent pas en compte toute une frange de la population des mineurs isolés, à savoir celle qui vit à la rue. Selon l'UNICEF, ils étaient en 2005 entre 4 000 et 6 000 sur le territoire français. Une évaluation qui pourrait s'avérer largement sous-estimée quatre ans plus tard : « selon la Police aux Frontières, l'arrivée de ces mineurs est en augmentation constante : 604 procédures ont été entamées en 2006 contre 822 en 2007. Sans compter tous les enfants et adolescents qui ne sont pas repérés par les autorités françaises »⁹.

D'après le rapport de l'IGAS paru en 2005 « sur la présence des mineurs isolés dans le circuit judiciaire, les données sont dispersées et parcellaires. Une enquête en 2000 initiée par la direction de la protection judiciaire du ministère de la Justice auprès des parquets et des directions de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) indiquait, sur la base de projections conduisant à une évaluation approximative de l'activité judiciaire sur une année, qu'environ 2 700 mineurs étrangers isolés étaient connus de l'autorité judiciaire. (...) En ce qui concerne la prise en charge de ces jeunes au sein du système administratif de protection, au 30 septembre 2004, les prises en charge de jeunes étrangers isolés (dans la soixantaine de départements répondants) étaient d'un peu plus de 3 600 jeunes »¹⁰.

Depuis mars 2002, l'association Hors la Rue (HLR) mène, en région parisienne, une action auprès des mineurs étrangers (principalement d'origine roumaine) en situation d'errance ou de danger, dans le cadre de son programme « Rues de Paris ». Son équipe mobile repère puis va à la rencontre de ces mineurs et tente d'établir des relations de confiance avec eux. Elle leur propose notamment des solutions du type structures de mise à l'abri ou hôtel, et/ou les oriente vers l'accueil de jour de l'association, géré par deux éducateurs. L'objectif étant, au final, d'amener ces jeunes, souvent fuyants à l'égard des institutions, vers le droit commun (Aide Sociale à l'Enfance). Depuis deux ans, l'association voit se développer le phénomène des « enfants des rues ».

En 2008, l'association a ainsi rencontré 238 nouveaux mineurs¹¹, soit un nombre en augmentation de 45 % par rapport à 2007. 85 % d'entre eux venaient de Roumanie, et 55 % vivaient en marge de toute prise en charge institutionnelle. Le contexte de leur arrivée sur le territoire français est très variable : volonté d'échapper à des problèmes familiaux et/ou judiciaires, migration économique pour aider la famille restée au pays, migration communautaire... Si certains vivent avec des membres de leur famille, **la grande majorité de ces jeunes n'ont pas ou plus de référent parental sur le territoire**. Certains sont venus seuls, d'autres ont des parents qui ne viennent que quelques mois dans

⁹ « Des enfants livrés à eux-mêmes en France », site de l'UNICEF, article publié le 7 juillet 2009.

¹⁰ « Mission d'analyse et de proposition sur les conditions d'accueil des mineurs étrangers isolés en France », Rapport n°2005-010, janvier 2005.

¹¹ N'ont été comptabilisés que les mineurs ayant donné au moins leur prénom et que l'association n'avait jamais rencontrés.

l'année et multiplient les allers-retours entre la France, la Roumanie voire un troisième pays de l'UE. D'autres encore ont vu leur(s) parent(s) quitter le pays, au gré de petits boulots ou du fait d'une expulsion.

Tous ont des conditions de logement très précaires. Ceux qui vivent avec leur communauté sont dans des cabanes ou des caravanes, sur des terrains vagues à la marge de zones industrielles ou sous des échangeurs autoroutiers. Les autres **se retrouvent en situation d'errance et dorment dans des abris de fortune**. En région parisienne, certains vivent sous des tentes dans le Bois de Boulogne, dans les parcs ou sur le bord de Seine, dans les RER ou les trains de nuits stationnés à la gare de Masséna. Nombreux sont ceux qui refusent d'être accueillis dans des structures d'hébergement. Beaucoup ont développé leurs propres stratégies de survie autour des parvis des gares parisiennes, notamment de la gare du Nord : vol, mendicité, arnaques, etc... Ces activités délinquantes, réalisées en bande notamment par les garçons, sont souvent structurées et relativement rémunératrices. Davantage encore que la délinquance, **la prostitution est une activité très répandue chez les mineurs isolés étrangers**. L'association constate une forte augmentation du phénomène entre 2007 et 2008, ainsi que son rajeunissement. Sont concernés, entre autres, des enfants entre 10 et 13 ans se prostituant pour aider leur famille à rembourser une dette contractée auprès de « prêteurs ».

Ces phénomènes alarmants conduisent à s'inquiéter de l'avenir de ces enfants et de ces jeunes. **Ces « enfants des rues »** qui auront coupé, au fur et à mesure de leur parcours migratoire, tout lien avec leur famille et avec les institutions (école, protection de l'enfance) finissent, après plusieurs années, par rencontrer de graves problèmes de santé physique et mentale. Beaucoup d'entre eux **continueront, à l'âge adulte, leur parcours d'errance** et, pour certains d'entre eux, alterneront errance et séjours en prison. À noter enfin que les familles en situation irrégulière se retrouvent parfois avec leurs enfants en centres de rétention administrative, dans des conditions inadaptées¹².

¹² Les enfants en centre de rétention administrative : « Au mois d'octobre 2007, le placement en rétention d'un nourrisson de 3 semaines au centre de rétention de Rennes est venu illustrer à nouveau l'inhumanité de l'enfermement des familles et des mineurs. À cette occasion, la cour d'appel de Rennes a pour la première fois affirmé et reconnu qu'une telle décision constituait un traitement inhumain et dégradant au sens de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des libertés fondamentales et des droits de l'Homme. Cette décision de justice n'a pourtant pas mis fin à cette pratique. En 2007, 242 enfants de tous âges sont passés derrière les grilles et les barbelés des centres de rétention français. Nous ne pouvons une nouvelle fois que dénoncer la violence qui est ainsi faite à ces enfants et à leur famille, interpellés le plus souvent chez eux au petit matin, avant d'être conduits aux côtés de leurs parents, menottés et enfermés, dans les CRA désormais "habilités à les recevoir". Le traumatisme infligé à ces enfants, parfois déjà marqués par une histoire difficile dans leur pays d'origine, est injustifiable. Aucun objectif politique ne peut expliquer que l'on place ainsi des mineurs derrière des barreaux. » Source : Rapport 2007 de la CIMADE sur les centres et locaux de rétention administrative.

Les ménages vivant dans des logements « dénaturés » (cabanes, dépendances, caves, garages, caravanes...)

Un nombre important d'enfants vit dans des conditions de logement dites « atypiques » (camping, caravanes, abris de fortune, garages, caves, locaux commerciaux...) ou encore dans des squats, sans qu'aucune source statistique ne permette de chiffrer précisément le phénomène. Toutes ces situations, aussi diversifiées soient-elles, ont en commun la précarité et l'inconfort des conditions de vie car, souvent, ces enfants ne disposent pas des fonctionnalités de base d'un logement telles que le chauffage, l'eau courante, l'électricité. Autant d'éléments pourtant nécessaires à la préservation d'un bon état de santé. Il peut être mis en péril par le manque de chauffage ou son caractère dangereux lorsque celui-ci est vétuste et inadapté aux lieux (la Fondation Abbé Pierre, consciente de ce danger potentiel, a contribué au financement d'extincteurs dans des habitats précaires ou des bidonvilles, une action initiée par l'association Malaïkas) ou encore par l'absence d'eau courante qui constituent des obstacles au développement harmonieux des enfants. Ils éprouvent également des **difficultés à avoir une bonne hygiène de vie**, ce qui n'est pas sans conséquence sur les relations qu'ils peuvent développer avec les autres. Enfin, pour les plus petits, **l'espace de vie est souvent inadapté à leur éveil** et à l'apprentissage de la marche, et ce, en raison du manque de place et d'un environnement dangereux.

Vivre dans un garage aménagé avec une petite fille de 14 mois

Mme V. vit seule avec sa petite fille de 14 mois dans un garage tout en longueur qui ne dispose que d'une seule fenêtre dans la « chambre » de madame. Ainsi, la « chambre » de sa fille est une pièce borgne. Au-delà des problèmes liés à la mauvaise isolation et ventilation de cet habitat s'ajoutent aujourd'hui, en raison du fait que la petite fille commence à se déplacer, des difficultés liées au manque de place. Malgré le fait que Mme V. a déposé, dès qu'elle a su qu'elle était enceinte, des demandes de logement social auprès de sa mairie de résidence et qu'elle a sollicité le service habitat hygiène municipal, aucune solution ne lui a encore été proposée à ce jour. Elle perçoit pour ce « logement » des aides de la CAF.

On constate souvent que ces familles vivent dans des conditions d'exiguïté et de surpeuplement grave. Ainsi, pour les enfants, se posent **des difficultés dans leur scolarité**, pas seulement pour la scolarisation en tant que telle, mais aussi en raison de **leur stigmatisation auprès des autres élèves** (apparence, discriminations...) et parfois de retards dus aux pénibles conditions de vie qu'ils connaissent : ils ne disposent **pas d'un espace pour faire leurs devoirs** et, en soirée, ils sont parfois obligés de s'éclairer à la bougie.

Un abri de fortune sur un terrain privé pour élever deux très jeunes enfants¹³

La famille se compose de trois adultes (un couple et le jeune frère de madame) et de deux enfants, âgés de 2 ans pour Adeline et 5 mois pour Sébastien. La famille vit dans un « *bungalow de 12 m² environ, presque toute la surface est occupée par le mobilier : un lit d'adulte, un petit lit d'enfant où dort Sébastien, une armoire, une table avec trois chaises, une gazinière et un poêle. Adeline, la petite fille, dort dans la caravane d'à côté, sous la surveillance de son jeune oncle [18 ans]. Il n'y a ni l'eau, ni l'électricité.* » On le voit, pour des enfants, les conditions de vie sont particulièrement précaires. « *Adeline n'a guère d'espace pour jouer et même par beau temps, il est impossible de la laisser jouer dehors sans surveillance. Le brasero brûle en permanence et des objets métalliques jonchent le sol. (...) Sébastien, lui, reste dans son lit qui lui sert de parc. (...) Le beau temps est aussi l'occasion pour Sébastien de s'exercer à la marche.* »

Le retour des bidonvilles : un dernier recours inadmissible

Bien que très marginal sur notre territoire, le « **bidonville** » reste souvent le **seul recours pour certaines populations** et notamment pour les Roms. Une solution qui s'apparente à une forme sédentarisée de campement sans autorisation sur des terrains sans commodités ni équipements. Installés dans les interstices de l'espace urbain, les bidonvilles accueillent une population familiale **avec de nombreux enfants** mais leur présence ne semble ni favoriser une prise en charge éducative, sanitaire et sociale appropriée, ni empêcher les répressions.

Dans ces conditions, maintenir une hygiène corporelle et vestimentaire avec un accès très limité à l'eau relève parfois de l'impossible, notamment en hiver quand il n'y a pas d'eau chaude pour se laver, que les terrains sont boueux, et que le linge n'a pas le temps de sécher d'un jour à l'autre. L'accès à l'électricité est également très restreint, et les recours utilisés par les familles pour se chauffer, s'éclairer, faire la cuisine, etc. (générateur d'électricité, branchements illégaux, bougies...) les exposent à des risques d'incendie. Par ailleurs les terrains occupés ne sont pas toujours bétonnés, ce qui signifie par temps pluvieux avoir de la boue jusqu'aux mollets ; les sanitaires ne sont pas toujours matérialisés, ou sont juxtaposés aux lieux de vie...

¹³ Pour illustrer ce type de situation, nous reprenons des extraits d'un ouvrage rédigé sous la direction de Laurence Lentin, particulièrement illustratif des difficultés de développement rencontrées par les enfants vivant en caravanes sur des terrains privés. *Ces enfants qui veulent apprendre : l'accès au langage chez les enfants vivant en grande pauvreté*, Laurence Lentin (dir), éditions Quart Monde, Paris, 1995 : portrait d'une famille par Marie-Claude Buffard, page 27 et suivantes.

Les familles sont souvent contraintes de s'installer en ces lieux qui présentent également des risques importants (terrains pollués, bâtiments en ruines, mauvaises conditions sanitaires,...). Et suite à des expulsions, elles sont fréquemment contraintes de déménager, ce qui perturbe encore davantage la scolarité des enfants quand ils vont à l'école, et peut générer dans certains cas **une « exclusion scolaire » quasi « institutionnalisée »**. Les 5 000 à 7 000 enfants roms présents en France aujourd'hui atteignent ou atteindront l'âge de 16 ans sans être jamais allés à l'école, ou presque, pour la plupart d'entre eux. L'exclusion de l'école constitue presque la norme pour les enfants roms présents en France : absence d'inscription durant plusieurs années, délais liés aux démarches d'inscription et à l'attente d'une affectation (entre 2 mois et un an), ruptures de scolarité suite aux expulsions des lieux de vie et aux mesures de reconduite dans les pays d'origine, fréquentation très irrégulière ou décrochage rapide du fait des difficultés matérielles (éloignement, frais liés à la scolarisation en l'absence d'aides financières, conditions de vie dans les bidonvilles...) ¹⁴.

Expulsions à répétition : les conséquences sur la scolarité d'Alexandru.

La famille d'Alexandru arrive dans la commune X en avril 2007, et s'installe dans la périphérie Ouest de la ville. Une demande de scolarisation est alors faite via les acteurs associatifs. L'affectation de l'Inspection Académique arrive en octobre 2007 : l'établissement retenu est le collège de secteur situé à quinze minutes du terrain où se sont établies les familles. Les débuts se passent relativement bien : aménagement de l'emploi du temps, renfort des cours de français, mise en place de soutien scolaire.

En décembre, les familles sont expulsées du terrain et s'installent dans la périphérie Est de la ville. Désormais, pour aller à l'école, Alexandru a plus d'une heure de transport. Son abonnement mensuel est pris en charge par les fonds sociaux du collège. Mais les absences et les retards d'Alexandru, assez exceptionnels les premiers mois, s'intensifient. Les causes sont rapidement identifiées. D'une part, le nouveau terrain est totalement insalubre (15 à 20 cm de boue pour accéder aux caravanes) et beaucoup de parents, dont ceux d'Alexandru, ont honte d'envoyer leurs enfants souillés à l'école. D'autre part, il apparaît que plusieurs chauffeurs de la ligne de bus refusent de desservir l'arrêt jouxtant le terrain (la grande majorité des enfants et des adultes circulant sans titre de transport).

Face à ces obstacles, une demande est adressée en mai 2008 à l'Inspection Académique pour trouver un collège plus proche du nouveau terrain. La nouvelle affectation parvient en octobre, Alexandru est de nouveau à vingt minutes du collège. Mais huit mois plus tard, une nouvelle expulsion a lieu, obligeant les familles à quitter le terrain pour retourner à quelques mètres de leur premier site, dans la périphérie Ouest. Le collège d'Alexandru se retrouve donc une nouvelle fois à l'opposé de son domicile. Une nouvelle demande de changement de collège est adressée à l'Inspection Académique. À la rentrée 2009, Alexandru réintègre son collège d'origine. Ce contexte a eu de lourdes conséquences sur la scolarité d'Alexandru : perte de repères scolaires déjà fragiles, absentéisme tendant à la déscolarisation selon les périodes, perte des acquis (en novembre 2008, Alexandru revenait au niveau qu'il avait en octobre 2007).

Témoignage d'un représentant de Médecins du Monde, octobre 2009.

¹⁴ Source : Romeurope.

L'exclusion de l'école des enfants roms est lourde de conséquences. Elle entraîne **l'apparition d'un phénomène d'« enfants des rue »**. L'exclusion de l'école constitue, pour une partie de ces enfants et de ces jeunes, une réelle mise en danger. Des associations qui interviennent dans le champ de la protection de l'enfance, alertent sur l'augmentation significative ces dernières années du nombre d'enfants roms en France qui s'inscrivent dans un processus de distanciation progressive par rapport aux institutions, au profit d'activités de rue : mendicité souvent, et pour certains, un basculement vers des activités de travail clandestin, de petite délinquance ou de prostitution. L'exclusion de l'école contribue aussi à **la perte des repères spatio-temporels**. La scolarisation, lorsqu'elle est possible, constitue un point de repère important dans le temps et un ancrage local qui permet de tisser des relations sociales en dehors de la communauté. Dans un quotidien fait de survie au jour le jour, les enfants qui ne vont pas à l'école ont des difficultés à se projeter dans l'avenir. C'est ainsi que de plus en plus d'enfants roms qui vivent en France n'ont jamais été scolarisés ou très ponctuellement et sortent aujourd'hui de l'obligation scolaire totalement analphabètes, ce qui compromet leurs perspectives d'insertion à long terme.

La situation des enfants de familles « Roms » sur des terrains sauvages à Nantes

À Nantes, près de 1 200 Roms sont recensés. Environ 300 d'entre eux sont installés sur trois terrains viabilisés. Logés dans des mobile home ou des caravanes récentes, ils bénéficient d'une couverture sociale, d'un suivi vaccinal, d'un accompagnement social... Mais 850 autres Roms, dont 2/3 d'enfants, sont contraints de squatter des terrains sans eau, sans électricité, sans sanitaires d'où ils sont régulièrement expulsés (tous les deux ou trois mois). Ils vivent entassés dans des caravanes « *délabrées et rapiécées avec des bouts de carton et de la ficelle* » ou dans des cabanes construites avec des matériaux de récupération trouvés dans des décharges. « *C'est l'équivalent des bidonvilles du Tiers Monde* » confie un représentant de *Médecins du Monde*.

Deux fois par semaine, l'association se rend tour à tour — avec un ancien camion de la médecine du travail — sur chacun des terrains occupés par les Roms. À son bord, un médecin, un infirmier et un accueillant, tous bénévoles. Sur les terrains conventionnés, l'équipe anime principalement des ateliers d'éducation à la santé et à l'hygiène auprès des femmes et des enfants. Mais sur les terrains squattés où les conditions sanitaires sont plus dégradées, elle effectue surtout des consultations et des orientations vers des dépistages (tuberculose, hépatite, VIH). Ces pathologies, dont plus de la moitié concernent des enfants, sont principalement liées aux conditions de vie très précaires, avec une proportion inquiétante d'hépatites B.

L'association *Médecins du Monde* explique que les enfants subissent de plein fouet le mal-logement de leur famille. Ils s'entassent sur des couchettes avec leurs parents, mais aussi avec leurs grands parents, ou leurs oncles et tantes qui vivent également dans la caravane. Cette promiscuité occasionne un grand inconfort et nuit au sommeil des plus jeunes. Leur scolarisation est par ailleurs compromise, du fait de la subordination des inscriptions à l'école primaire à la présentation d'un titre de domiciliation (ou d'un certificat d'hébergement), et du manque d'accessibilité des écoles

(les terrains sauvages ne sont pas desservis par le réseau de bus de la ville). Et elle ne peut se faire que de manière discontinue : chaque expulsion entraînant un mouvement de délocalisation (installation des familles sur d'autres terrains) synonyme, pour les enfants, de nouvelle sectorisation... Au final, peu d'enfants sont donc scolarisés et la probable disparition à terme de l'aide matérielle, qui était accordée aux familles par l'Aide sociale à l'enfance (ASE) pour couvrir notamment les frais de cantine et de transports scolaires, ne pourra qu'aggraver la situation... Enfin, les passages réguliers de policiers armés qui tentent de déloger leur famille, de manière souvent abrupte, les soumettent à une très forte pression et les plongent dans un climat de crainte permanente.

Des « solutions » d'hébergement, précaires pour les adultes, inadaptées pour les enfants

Pour échapper à la rue, au bidonville, aux formes dégradées d'habitat, des familles avec enfants, le plus souvent des femmes avec enfants, trouvent provisoirement un toit : une solution à l'hôtel par l'intermédiaire d'un travailleur social ou un hébergement chez des proches quand leur réseau relationnel le permet. Mais ces solutions, pour être de meilleure qualité que celles que nous avons évoquées précédemment, sont précaires et inadaptées, particulièrement en présence d'enfants.

La vie à l'hôtel pour un enfant

L'hôtel meublé est une solution à laquelle recourent fréquemment les ménages démunis pour se loger. Il n'est pas rare d'y retrouver des familles avec de nombreux enfants (une famille occupant une, deux voire trois chambres). En effet, au titre de la protection de l'enfance, les services de l'ASE peuvent être amenés à reloger des familles expulsées ou en rupture conjugale dans ce type d'établissement. Des départements comme la Seine-Saint-Denis ou le Val-de-Marne peuvent **consacrer au paiement de ces nuitées des moyens considérables** qui peuvent égaler, voire dépasser, le budget annuel du Fonds de solidarité logement (FSL), soit **10 à 15 millions d'euros** (plusieurs centaines de chambres étant mobilisées chaque nuit).

Il va sans dire que **les conditions de vie à l'hôtel sont précaires**, quand bien même celui-ci serait pourvu de tous les éléments de confort et serait dans un état acceptable pour l'accueil de familles, ce qui est loin d'être toujours le cas. Par ailleurs, les toilettes et la douche peuvent être collectives et situées à l'extérieur de la chambre. L'espace, surtout, reste très exigu pour des enfants qui vivent parfois nuit et jour dans la même pièce que leur(s) parent(s).

L'hébergement en hôtel peut compromettre les habitudes alimentaires de l'enfant et son hygiène corporelle

« Les gestes de la vie quotidienne sont compliqués quand on vit à l'hôtel. Il n'y a pas de cuisine aménagée. Dans certains hôtels, un four est mis à disposition pour réchauffer les plats, mais ce n'est pas le cas partout. Alors on bricole la cuisine, et les enfants mangent froid ou des « McDo »... Le repas n'est pas, comme dans les autres familles bien logées, un moment positif de partage. Le moment de sa préparation est aussi quelque chose de compliqué : il faut faire attention à ce que l'enfant ne se brûle pas avec le réchaud installé au milieu de la pièce... » (...) J'ai connu une petite, vivant dans un hôtel qui, pour se laver, va chez une copine de sa mère. C'est compliqué ; elle doit faire attention à sa consommation d'eau, etc. » (assistante sociale scolaire de collègue).

Les caractéristiques de la vie à l'hôtel (pour les hôtels réservés à l'accueil d'urgence) font que l'on peut cumuler plusieurs types de désagréments par ailleurs identifiés pour d'autres formes d'habitat : l'insalubrité, la sur-occupation... Toutes choses qui **engendrent de graves difficultés pour les enfants** comme nous le verrons plus loin. Cependant, l'hôtel constitue parfois la seule solution mobilisable, faute d'un dispositif d'accueil d'urgence correctement dimensionné pour faire face aux accidents que subissent de plus en plus de familles tout au long de leur vie.

Des nuitées d'hôtel, ultime solution pour que des enfants puissent vivre avec leur mère

Madame H. est arrivée récemment d'Algérie avec ses cinq enfants. En situation régulière, elle est accueillie par son frère qui l'héberge dans un T3 où il vit déjà avec sa femme et ses trois enfants. Madame H. et sa famille sont chassées au bout de quelque temps. Les services sociaux leur financent trois nuits dans un hôtel, deux dans un autre, un mois dans un troisième en périphérie, pour arriver finalement dans un quatrième hôtel tout aussi éloigné du centre. En deux mois, les enfants ont changé deux fois d'école. Une demande d'hébergement temporaire est déposée, mais la structure — faute de place — refuse de loger l'aînée de la famille qui est majeure. Elle doit se débrouiller seule. Cette jeune fille constitue le seul soutien de sa mère pour s'occuper des jeunes et pour communiquer, dans la mesure où la mère ne parle pas français. L'hôtel restera encore pour quelques temps la seule possibilité pour les membres de cette famille de demeurer ensemble.

On le voit, **la frontière entre l'hébergement chez des tiers, l'accueil en structure et le recours à l'hôtel et aux solutions de fortune est très poreuse** et une même famille peut passer successivement de l'une à l'autre de ces solutions ou même les utiliser parallèlement, mais il ne s'agit que de « choix par défaut », pas d'une réponse adaptée.

Pire encore : pour de nombreux ménages démunis avec enfants, la situation très précaire de logement peut nécessiter que chacun des membres vive dans un lieu différent. Cette solution apparaît toujours comme la pire des options, et pourtant, les intervenants sociaux eux-mêmes en sont réduits à leur faire accepter ce type de compromis. Les conséquences de cet éclatement peuvent s'avérer très préjudiciables pour l'équilibre des enfants comme pour l'exercice de la parentalité.

Quand l'absence de logement empêche l'enfant de vivre avec ses (deux) parents...

Monsieur et Madame M., salariés, touchent à eux deux environ 2 700 euros par mois. Ils ont cinq enfants âgés de 3 à 17 ans. Après un passage en squat dans un logement privé d'une commune des Hauts-de-Seine d'où elle a été expulsée, la famille a séjourné brièvement dans un hôtel à Nanterre. Elle a finalement dû se résigner à se séparer pour trouver un toit. Des amis hébergent monsieur, tandis que madame s'installe chez une cousine avec les deux plus jeunes enfants. Les trois plus grands sont placés en attendant que le couple trouve un logement définitif. Monsieur essaie de faire en sorte que la famille puisse les retrouver le plus souvent possible. Après plusieurs mois de séparation, un espoir naît. Madame a une proposition d'Hlm dans le cadre du 1 % patronal : un 5 pièces de 80 m² situé dans l'Essonne. Le dossier est déposé mais la commission d'attribution de la société propriétaire du logement émet un avis défavorable sur la candidature, au motif de la situation d'hébergement de madame. La famille restera éclatée et continuera à se rassembler quelques heures par semaine.

Parents et enfants hébergés chez des tiers

Les enfants issus de familles n'ayant pas un logement en propre et dont l'adresse postale mentionne « hébergés chez... » ne sont plus une exception pour les enseignants de nombreuses écoles de quartiers populaires. Dans certaines communes de Seine-Saint-Denis, ce sont entre 200 à 400 élèves qui connaissent une telle situation (c'est-à-dire l'équivalent d'une à deux écoles élémentaires !). Le phénomène est d'une telle ampleur qu'un service social spécifique a été mis en place par le Conseil général de ce département pour « suivre » ces familles sans accroche territoriale ni administrative. Cet hébergement chez des tiers est par nature « invisible » mais **pose de nombreux problèmes de cohabitation** dans la vie quotidienne. Le surpeuplement accentué des logements est l'un des problèmes les plus sensibles à cet égard. Ces conditions de logement surpeuplé agissent sur la santé de l'enfant. Le bruit et la promiscuité peuvent porter atteinte à **la durée et la qualité de leur sommeil**. Le caractère précaire de l'occupation de l'espace domestique ne favorise pas non plus l'appropriation, et crée **un environnement peu sécurisant** qui peut nuire au développement et à l'épanouissement des enfants. D'autant que cette situation engendre souvent des conflits au sein de la famille mais aussi avec les hébergeants, des cas qui trouvent notamment leur origine dans la présence d'enfants et qui – en retour – s'en trouvent fortement perturbés.

Hébergés chez un tiers avec leurs 5 enfants

Monsieur R., 36 ans, vit avec sa concubine et ses 5 enfants (la plus petite a un 1 an et l'aîné 12 ans) dans une maison dont il est locataire. Suite à la décision du propriétaire de vendre cette dernière, Monsieur R. engage des démarches pour trouver un nouveau logement, ses recherches s'orientent aussi bien dans le parc social que dans le secteur privé. Mais ses demandes de Hlm n'aboutissent pas et ses candidatures auprès des bailleurs privés ne sont jamais retenues, faute de garant. La date à laquelle la famille doit quitter la maison approche. Monsieur R. commence à chercher du travail hors de la région et obtient finalement une promesse d'embauche à Paris, en tant que directeur d'agence de sécurité. Il décide alors de quitter l'Hérault pour venir s'installer avec sa famille en région parisienne. Il fait des demandes de logement social dans les Hauts-de-Seine. Une fois à Paris, monsieur se retrouve vite sans solution. L'ami qui l'a hébergé un temps avec ses enfants les « met dehors », et les associations auxquelles il fait appel ne trouvent pas de places d'hébergement pour 7 personnes ! Monsieur R. renonce alors à son emploi, redoutant que sa concubine et ses enfants se retrouvent à la rue. La famille décide finalement de retourner dans l'Hérault. Elle est aujourd'hui encore hébergée par un ami, locataire d'un petit logement « *en pleine campagne* », mal desservi par les transports en commun. Les enfants, désormais inscrits à l'école du village, n'ont pas de lieu pour faire leurs devoirs dans l'appartement et ne parviennent pas à s'investir dans leur scolarité.

Une mère et sa fille dorment pendant un an dans le salon d'une amie, puis partagent un logement social avant de se résoudre à une « sous-location ».

Après la séparation d'avec son mari, Madame T. décide de quitter sa région et de venir s'installer à Paris avec sa fille de 16 ans, dans l'espoir de trouver un logement et un travail. Pendant un an, madame et sa fille dorment dans le salon d'un appartement où elles sont hébergées. Puis elles sont accueillies par une amie locataire d'un Hlm dans l'est parisien. Madame entreprend des démarches d'insertion professionnelle et obtient un emploi aidé ; elle trouve alors une sous-location dans un studio pour un loyer équivalent à sa rémunération. Malheureusement, ce studio a été vendu et le locataire en titre a dû demander à Madame T. de quitter les lieux avec sa fille.

Comme l'indiquent ces situations, être hébergé par un proche ne constitue pas toujours une situation transitoire qui débouchera sur un relogement. Loin s'en faut puisque les personnes dans cette situation ne sont pas souvent considérées comme prioritaires pour accéder à un logement et sont bien souvent contraintes de demeurer en situation d'hébergement. Bien souvent la précarité s'installe et l'hébergement dure jusqu'à la rupture et ne débouche que sur un autre hébergement ou sur des solutions tout aussi incertaines...

De telles situations sont évidemment préjudiciables pour les enfants qui vivent dans l'instabilité. **L'équilibre familial est souvent mis en péril par la présence de tierces personnes**, qui, étant chez elles, sont donc souvent placées en position d'exercer l'autorité au détriment des parents. Souvent, l'exiguïté des lieux ne permet pas aux enfants de disposer d'un espace personnel

pour développer des activités de loisirs ou tout simplement faire leurs devoirs, ce qui impacte les résultats scolaires. De plus, le surpeuplement qu'engendre le partage d'un même logement par deux familles **empêche les enfants d'avoir un rythme de vie propre**. Cela concerne notamment le partage des sanitaires, l'organisation et la préparation des repas, etc. Tous ces temps de la vie quotidienne impliquent de la part des enfants et des parents des capacités d'adaptation mais aussi souvent beaucoup de bruit, tant pour les voisins que pour les occupants.

Les enfants des personnes hébergées dans des structures collectives

L'hébergement dans une structure collective, notamment quand il s'agit d'un CHRS ou d'un lieu qui permet d'engager une démarche d'insertion, devrait constituer, dans la trajectoire des ménages, une étape positive permettant d'accéder à un logement au terme d'un séjour de quelques mois. Pourtant, ces structures, même quand elles sont dédiées à l'accueil de familles ou de femmes avec enfants, n'apparaissent pas toujours comme la panacée pour les enfants, même si elles présentent évidemment de bonnes conditions d'accueil et de sécurité*.

Les enfants en structures d'hébergement, très majoritairement issus de familles monoparentales

Mieux repérés que ceux qui vivent dans les conditions évoquées précédemment, les enfants vivant dans des structures d'hébergement sont de plus en plus nombreux. **On peut ainsi estimer que 10 000 enfants vivent en CHRS** (dont la moitié aurait moins de 6 ans) et que 6 000 enfants de moins de 3 ans vivent en centre maternel¹⁵. Issus de familles dont les adultes peuvent être fortement désocialisés, la majeure partie des enfants que l'on retrouve dans ces structures accompagnent l'un de leurs parents en difficulté suite à une rupture conjugale. Ce sont donc des « familles monoparentales » qui composent l'essentiel des ménages avec enfant(s) hébergés en structures. Dans les faits, le profil des hébergés correspond à une grande diversité de parcours et de situations : rupture plus ou moins traumatisante, période d'errance et d'hébergement précaire chez des tiers ou au contraire prise en charge rapide en structure d'hébergement, problèmes centrés sur le besoin d'un logement ou cumul de difficultés (problèmes financiers, professionnels, manque d'autonomie, difficultés d'ordre psychologique, problèmes éducatifs...).

* À noter que nous n'évoquons pas dans cette partie la situation des enfants pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance (ASE) et placés dans des familles ou des structures d'accueil (leur situation relève d'une autre problématique puisque l'action est d'abord centrée sur les enfants).

¹⁵ CERC, Les enfants pauvres en France, Rapport n°4, 2004.

L'accroissement du nombre de femmes seules avec enfant(s) parmi les publics accueillis concerne les CHRS ou les « foyers maternels » mais aussi les structures intervenant auprès des personnes en rupture de logement telles que des résidences sociales dont certaines sont issues de la transformation de Foyers pour travailleurs migrants (FTM) ou de Foyers de jeunes travailleurs. Ces structures signalent **la montée considérable du nombre des jeunes mères avec enfant(s)** parmi les personnes qu'elles sont conduites à prendre en charge, sans disposer pour autant des capacités et des moyens pour le faire.

Le parcours d'une famille monoparentale hébergée dans un CHRS

Cette jeune femme de vingt-et-un ans, qui vit avec une fille de trois ans dans un CHRS, était mineure au moment de la naissance de son enfant. *“J'habitais chez ma mère, mais comme je me suis retrouvée enceinte, elle m'a mise dehors”*. Après un passage devant le juge pour enfants, elle a été placée dans un foyer maternel, dont elle est ressortie un an plus tard, à dix-neuf ans. *“Ils m'ont dit de partir : la solution qu'ils me proposaient, c'était de placer ma fille et que je me débrouille pour trouver du boulot et un appartement. Je n'ai pas voulu, je suis retournée chez ma mère. Mais elle avait déjà trois enfants, je dormais dans la chambre de ma sœur avec ma fille d'un an et demi. Ça ne se passait pas très bien, ma mère ne voulait pas faire d'efforts pour nous”*. La mère a déménagé, la jeune femme s'est alors à nouveau retrouvée dans un foyer. Puis elle est venue habiter encore une fois chez sa mère, malgré des problèmes de cohabitation de plus en plus importants : *“On ne s'entendait pas, c'était comme si je n'habitais pas l'appartement. J'avais sans arrêt des reproches, des critiques... Et ma fille ne me considérait plus trop comme sa mère : c'était ma mère qui avait pris le relais, elle s'en occupait et je n'avais plus le droit de rien dire...”*. Finalement, c'est une puéricultrice de la PMI, passée la voir au domicile, qui lui a conseillé d'aller dans un CHRS avant de rechercher un logement et qui l'a orientée dans le centre où elle se trouve actuellement.

En dehors des situations issues de ruptures familiales, des couples avec enfants peuvent être amenés à vivre dans des structures d'accueil. Parfois, le père est hébergé de son côté tandis que sa conjointe et les enfants le sont d'un autre côté. Ce cas de figure occasionne, on s'en doute, des situations très compliquées et très peu stables dans la mesure où les structures d'accueil ne sont jamais proches et où parfois l'un ou l'autre des membres de la famille n'a pu trouver un hébergement et doit vivre séparé des siens, chez un tiers ou dans un abri de fortune.

Structures collectives : des difficultés très spécifiques

La forte tension du secteur de l'hébergement oblige souvent les ménages à passer d'une structure à l'autre et à effectuer tout un parcours au sein du « système de l'hébergement ». Ils partent de l'urgence pour aller vers des solutions transitoires, qui les obligent à chaque fois à déménager, à changer les enfants d'école ou de lieu de garde, mais surtout à changer les repè-

res des enfants (copains) et des parents, souvent déjà dans des situations de crise familiale. Pour ces ménages, cette étape dans leur parcours de vie peut être vécue comme un véritable « *déracinement* », selon le terme employé par une professionnelle de l'hébergement. Les familles ne s'approprient pas leurs multiples lieux de résidence, ce qui participe du maintien d'une situation d'attente qui, pourtant, se prolonge parfois plusieurs mois. Cela est renforcé par le fait que les ménages n'ont souvent pas le droit d'amener de matériel trop volumineux et sont contraints de s'installer seulement avec leurs vêtements et quelques petits objets familiaux.

De plus, au-delà du phénomène des enfants rencontrant des problèmes de santé spécifiques, **ces ruptures et changements perpétuels sont dommageables pour leur développement psychique.** « *Les enchaînements d'expulsions pour les populations Roms ou l'instabilité des hébergements d'urgence pour les personnes sans abri (refaire le 115 tous les 7 jours pour sa famille) entraînent des souffrances d'ordre psychologique notamment chez les enfants.* »¹⁶ Au Centre d'accueil, de soins et d'orientation de Lyon (*Médecins du Monde*), un quart des mineurs reçus sont hébergés en structure. Les résultats des consultations font apparaître de réels problèmes au niveau respiratoire (dans près des trois quarts des cas).

Hormis les centres maternels et quelques résidences sociales ou foyers spécifiquement adaptés pour l'accueil des enfants, **on constate au sein de l'hébergement en structure une inadaptation des moyens aux besoins de ces ménages.** En effet, à l'inverse de ces lieux spécifiques, on retrouve les accueils d'urgence, créés historiquement pour accueillir plutôt un public d'hommes seuls. De plus, les conditions d'accueil dépendent aussi des durées de séjours prévues pour les structures : plus elles sont longues, plus les lieux sont individualisés. Pourtant, dans la plupart des cas, les logements ou chambres sont exigus sans qu'une pièce ne soit prévue pour permettre aux enfants de s'amuser ou de faire leurs devoirs. Cette exigüité condamne souvent les familles à vivre en surpeuplement et notamment oblige les parents à dormir dans la même pièce que leurs enfants. Ce partage d'une même pièce pour dormir, souvent la pièce de vie, renforce les relations fusionnelles ou conflictuelles parent / enfant, alors que les relations sont déjà souvent très difficiles compte tenu de la complexité des situations. De plus, les familles disposent rarement d'un espace pour cuisiner, ni même d'un réfrigérateur pour conserver la nourriture, ni de sanitaires (douches et toilettes) parfois collectifs. Ils ne disposent pas non plus systématiquement de machine à laver. C'est donc toute l'organisation de la vie quotidienne que ces parents doivent être à même de revoir, avec toutes les complications que la présence d'enfants, notamment lorsqu'ils sont en bas âge, ajoute à ce contexte difficile.

¹⁶ Rapport annuel 2008 de *Médecins du Monde*, Mission France-Lyon, 2009, page 34.

On notera également le cas spécifique **des pères qui se voient refuser la garde alternée**, ou sont contraints d'exercer leur droit de visite dans un service dédié (à moins d'y renoncer), **parce qu'ils sont en structure d'hébergement** et ne disposent donc pas du confort nécessaire pour recevoir leurs enfants. Des professionnels nous ont rapporté que certains décident de louer une chambre d'hôtel (un geste extrêmement onéreux) pour les nuits où ils ont leurs enfants, ce qui n'est évidemment pas sécurisant pour eux car ils ne voient pas où habite leur père.

La vie en structure d'hébergement nécessite d'apprendre à vivre en collectivité — une situation parfois déstabilisante — et peut contribuer à fragiliser le noyau familial. Notamment, les temps de repas sont partagés, ce qui supprime un des rares moments de convivialité familiale et bouscule, d'une part, les rythmes de vie de la famille qui doit se caler sur les horaires de la structure et, d'autre part, les habitudes alimentaires de chacun, puisque les hébergés disposent rarement d'un endroit pour cuisiner. Sans compter la cohabitation avec des résidents qui amène parfois les enfants à côtoyer des personnes présentant des problèmes psychologiques, ou encore à être témoins de scènes de violence.

Quand les mauvaises conditions de logement constituent un danger pour les enfants

Les mauvaises conditions de logement, même si elles semblent, à première vue, moins pénalisantes que certaines formes de non-logement ou de logement précaire peuvent nuire aussi à la santé, au développement ou à l'épanouissement de l'enfant. Qu'il s'agisse de l'habitat indigne ou indécent ou qu'il s'agisse de situations de surpeuplement aggravé. La Fondation Abbé Pierre a déjà eu l'occasion de tirer la sonnette d'alarme concernant les conséquences de ces situations sur la vie familiale. En revisitant ces situations du point de vue des enfants, il apparaît que le « prix » que les ménages payent est exorbitant puisque certains enfants peuvent être pénalisés à vie (et jusque dans leur descendance) par ces conditions dégradées de logement.

L'habitat indigne ou insalubre nuit gravement à la santé de l'enfant

On estime entre 400 000 et 600 000 le nombre de logements indignes ou insalubres en France, où vivent plus d'un million de personnes, dont plusieurs dizaines de milliers d'enfants. Les effets les plus connus du mal-logement sur l'enfant sont ceux relatifs à l'état technique des lieux dans lequel il vit : **le saturnisme** lié à la présence de plomb, **les pathologies respiratoires** (asthme...) et **les infections dermatologiques** (champignons...) dus à des problèmes de ventilation et de chauffage ou encore les accidents domestiques provoqués, par exemple, par la vétusté des installations électriques.

Ainsi, **l'intoxication au plomb** toucherait 85 000 enfants de moins de 6 ans habitant dans des logements insalubres¹⁷. La vétusté de l'habitat, l'humidité des murs liée à un entretien insuffisant des immeubles (fuites d'eau, défaut d'aération) sont responsables de la présence d'écailles et de poussières de peintures toxiques dans l'air des logements, sur le sol et dans les rainures des parquets. Les conséquences d'une exposition chronique au plomb, même à de faibles doses, peuvent être irréversibles. Chez les enfants, elle peut entraîner une **déficience persistante des fonctions cognitives** et une altération du développement staturo-pondéral. Ceux qui en sont victimes souffrent, selon les cas, de troubles du comportement (hyperactivité, inattention, impulsivité), de pertes d'équilibre, de vomissements ou, dans les situations les plus graves, de retards psychomoteurs.

Les **affections respiratoires** sont également très étroitement associées à la vétusté de l'habitat, même si elles peuvent également survenir chez des enfants habitant avec leur famille des logements sur-occupés. La concentration de personnes dans un espace confiné et les difficultés d'aération ou de ventilation liées au manque de place génèrent alors des problèmes d'humidité¹⁸. Les moisissures dues à l'humidité portent atteinte à la santé sous différentes formes : allergique, irritative, toxique et infectieuse. Les réactions allergiques touchent essentiellement les bronches et se manifestent par de la toux, des sifflements et de l'asthme. Pour un enfant, l'existence d'humidité et/ou de moisissures à la maison augmente de 1,5 à 3,5 fois le risque de présenter ces symptômes¹⁹.

Concernant **les accidents domestiques**, un médecin de santé publique explique très bien — à travers un exemple — de quelle manière l'insalubrité peut mener à des situations dangereuses pour l'enfant : « *La mère se refusait à poser à terre le couffin du bébé à cause des souris et des cafards, et de ses deux autres enfants qui auraient pu marcher dessus en pleine nuit. Elle a alors posé le couffin sur un meuble en hauteur, mais le bébé est tombé à trois reprises* ».

Les conséquences pour l'enfant de devoir vivre dans un logement fortement sur-occupé

La sur-occupation est un phénomène très répandu chez des ménages avec enfants et d'autant plus qu'ils sont pauvres. Si l'on retient seulement la sur-

¹⁷ Dans l'attente des résultats d'une enquête de prévalence 2008-2009, selon l'Institut de veille sanitaire (InVS) et l'Inserm, on estimait en 1999 que 85 000 enfants seraient atteints de saturnisme en France.

¹⁸ En France, la campagne menée en 2003-2005 par l'Observatoire de la qualité de l'air intérieur (OQAI) sur 567 logements tirés au sort et représentatifs de la situation des 24 millions de résidences principales, a révélé que 47 % des logements investigués présentaient un problème d'humidité visible.

¹⁹ « L'ampleur des logements moisiss et du retentissement en santé publique est peu connue en France », Interview de Fabien Squinazi, Directeur du Laboratoire d'Hygiène de la Ville de Paris, actu-environnement.com, 05/02/2008.

occupation accentuée qui concerne les familles manquant d'au moins deux pièces par rapport à la norme admise²⁰, ce sont plus de **400 000** enfants qui vivent dans de telles conditions²¹.

Le bruit et la promiscuité sont les maux qui affectent le plus la vie des enfants vivant en logement sur-occupé avec **un effet sur la durée et/ou à la qualité de leur sommeil**, un impact sur leur état de fatigue, et toutes les pathologies qui y sont liées (maux de tête, nervosité, excitation, troubles de l'appétit, défaut d'attention à l'école pour ceux qui sont en âge d'être scolarisés). Mais aussi, de manière plus spécifique sur leur croissance puisque la sécrétion d'hormones de croissance se fait exclusivement la nuit. Les professionnels soulignent que le sommeil, indispensable à l'équilibre de chacun, est d'autant plus important durant l'enfance. En effet, il est nécessaire à sa croissance, à la maturation de son système nerveux et au développement de sa mémoire.

La sur-occupation, potentielle source de perturbations du rythme de sommeil de l'enfant

« Je me souviens d'une famille avec deux jeunes enfants, un bébé et un enfant de deux ans. L'exiguïté du logement a conduit la mère à laisser constamment le plus âgé dans son lit pour éviter qu'il ne fasse mal au bébé. Ne distinguant plus la nuit et le jour, le temps du sommeil et celui de l'éveil, cet enfant connaissait des troubles du sommeil. Dans ce contexte, les enfants peuvent régresser ou déprimer. »

Médecin-psychiatre.

« Sur les 74 familles accueillies ici en 2008, je dirais qu'une vingtaine rencontrent des problèmes de sur-occupation. Je pense à une famille de cinq personnes vivant dans un Type 1 de 27 m². Ils dorment tous dans la même pièce. La maman évoque des problèmes de sommeil du petit dernier. Il ne peut pas faire la sieste dans l'appartement car il y a toujours de l'agitation autour de lui. Le soir, il a également des difficultés d'endormissement puisque le reste de la famille regarde la télé. L'aîné aussi est concerné par les problèmes de sommeil : à cause de la promiscuité, il est réveillé sans cesse par son petit frère qui s'agite beaucoup pendant la nuit. De fait, il éprouve des difficultés à se réveiller le matin pour aller à l'école. »

Educatrice de jeunes enfants coordinatrice d'un lieu d'accueil et de rencontres parents-enfants.

Les difficultés de logement peuvent également être à l'origine d'une **mauvaise alimentation** : l'absence, la mauvaise qualité (voire la dangerosité) ou la limitation de l'usage (pour des raisons de coût) des équipements permet-

²⁰ L'Insee retient la norme de surpeuplement 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 18 m² par personne de référence, plus 12 m² par autre personne de 14 ans ou plus, et 9 m² par enfant de moins de 14 ans. Selon cette « norme », 11 % des 13,2 millions d'enfants (soit 1,4 million d'enfants) que compte la France vivent dans un logement surpeuplé, soit un enfant sur dix. Cette proportion atteint un quart en Île-de-France.

²¹ Insee, Enquêtes logement 2006.

tant de conserver les aliments ou de les cuisiner, contraint les parents à nourrir leurs enfants de conserves froides, de sandwiches ou de plats à emporter... qui ne sont pas adaptés à leurs besoins et compromettent l'équilibre alimentaire. Ce qui accroît aussi le risque de surpoids voire d'obésité, d'autant plus lorsque les familles vivent dans des quartiers qui disposent généralement de peu de commerces et services et sont éloignées des magasins d'alimentation proposant des produits frais²².

Par ailleurs, la sur-occupation peut se traduire par des problèmes d'hygiène. En effet, l'absence, la mauvaise qualité des sanitaires ou la nécessité de les partager avec d'autres (y compris avec des personnes qui ne font pas partie de sa famille, comme c'est le cas pour les hébergés chez des tiers par exemple) peuvent **empêcher ou décourager l'enfant** (ou ses parents pour lui) **de prendre soin de son corps**. Ce qui se traduit alors par un laisser-aller assez visible (cheveux sales, odeurs...) d'autant plus accentué que l'inconfort sanitaire se double d'une impossibilité de laver les vêtements (absence de machine à laver, de place pour laver et/ou étendre le linge...). Plus globalement, une étude²³ a notamment mis en exergue l'impact à long terme sur la santé des situations de surpeuplement vécues dans l'enfance : en effet, les personnes ayant connu de telles conditions de vie durant leur enfance, jusqu'à l'âge de onze ans, étaient **plus enclines à développer des maladies infectieuses**.

Des travaux récents ont également mis au jour une corrélation entre surpeuplement des logements et **risques de retard scolaire des enfants**²⁴ et plus généralement, le rapport du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC) de 2004²⁵ sur les enfants pauvres considère que des conditions de vie dégradées — qui se traduisent notamment par une propension plus importante à vivre dans un logement surpeuplé — sont un facteur de fragilisation des enfants pouvant conduire à leur échec scolaire. Tous ces travaux convergent et soulignent que « *le surpeuplement du logement est un facteur à part entière des difficultés scolaires : à revenu et diplômes des parents donnés, les adolescents vivant dans un logement où les enfants sont au moins deux par chambre, souffrent nettement plus souvent de retard scolaire que les autres enfants. Au total, plus de la moitié des adolescents de 15 ans vivant dans un logement surpeuplé sont en retard au collège contre un tiers seulement des enfants disposant d'une chambre à part entière* »²⁶. Ce risque de retard dans les apprentissages peut même se manifester dès le premier âge comme l'illustre le témoignage suivant.

²² L'analyse des résultats du premier passage de l'enquête SIRS en 2005 montre que certaines caractéristiques du quartier de résidence sont associées à un risque plus élevé d'obésité chez leurs habitants. Le risque est ainsi multiplié par deux dans les quartiers comptant la proportion la plus élevée de fast-food parmi les restaurants et dans ceux où la distance aux magasins d'alimentation de proximité est la plus grande.

²³ Marsh A., Gordon D., Pantazis C. et Heslop P. *Home sweet home ? : The impact of poor housing on health*, Bristol, The Policy Press, 1999.

²⁴ D. Goux & E. Maurin, « Surpeuplement du logement et retard scolaire des enfants », in *France, Portrait social 2002-2003*, Insee.

²⁵ CERC, *Les enfants pauvres en France*, Rapport n°4, 2004.

²⁶ *Surpeuplement du logement et retard scolaire des enfants*, Op. cit., page 255 : cette étude se fonde sur un retraitement de l'enquête emploi de l'Insee.

Dans un logement sur-occupé, des capacités d'apprentissage compromises dès les premiers mois de la vie

La sur-occupation peut constituer un frein pour l'enfant au niveau de ses apprentissages et de son acquisition de connaissances. Les professionnels insistent ainsi fortement sur la difficulté, pour un jeune enfant qui vit dans un logement surpeuplé, de faire les expériences motrices nécessaires à son développement. L'expérimentation de l'espace, la prise de conscience de l'étendue et des limites de celui-ci, sont fortement limitées dans un tel contexte, comme le traduit l'exemple très concret rapporté par une éducatrice de jeunes enfants : « *J'ai rencontré une famille (un couple avec ses deux enfants, de 22 mois et 3 ans) qui vivait dans une toute petite chambre. Le petit ne marchait pas du tout quand il est venu ici au début, c'était ce qu'on appelle un « enfant poussette ». La maman était très inquiète de voir ça, elle voyait bien que les autres enfants de cet âge marchaient. Mais elle expliquait : "à la maison, il reste dans son lit. Je ne peux pas le mettre par terre car il n'y a pas de place". En fait, cet enfant n'avait pas de terrain d'exploration au niveau moteur* ».

Les mauvaises conditions d'habitat des Gens du voyage impactent fortement la vie de leurs enfants

Les conséquences liées aux mauvaises conditions d'habitat sur le développement des enfants et sur leur scolarité sont aussi très présentes chez les « Gens du voyage ». Nombreuses sont les familles, en particulier parmi les plus modestes qui, alors qu'elles souhaitent continuer à vivre en caravane, rencontrent d'importantes difficultés pour s'arrêter temporairement ou s'installer durablement sur un territoire.

Une première grande difficulté est liée au non-respect par les communes de leurs obligations juridiques en matière de réalisation d'aires collectives (lois de 1990 et de 2000). De fait, seules 42 % des 40 000 places identifiées par les départements comme devant être créées pour répondre aux besoins, étaient réalisées en 2009. Par ailleurs, les familles qui souhaitent se fixer durablement sur une commune, parce qu'elles ne voyagent plus ou peu, ou veulent disposer d'un terrain autonome, adapté et sécurisant leur habitat, se confrontent à d'importants écueils : absence de reconnaissance juridique de l'habitat caravane dans les documents d'urbanisme qui met les familles dans des situations d'occupation précaires (contrôles, risque d'expulsion...), discriminations dans l'accès au foncier... D'importantes difficultés de régularisation foncière sont également rencontrées par des familles propriétaires de terrains en zone agricole ou non-constructibles, qui se trouvent ainsi confinées dans des conditions de vie très difficiles (absence de raccordement aux réseaux d'eau et d'électricité, terrains dangereux, loin des équipements et services publics...).

Dans ce contexte, la halte ou le maintien sur un terrain devient toujours plus difficile, notamment autour des grandes villes du fait d'une concentration de familles en quête de débouchés économiques. Le déficit d'aires aménagées oblige des familles à passer de terrain en terrain pour trouver un espace disponible, des aires souffrent de sur-occupation, des groupes préfèrent ne pas reprendre la route afin de conserver une place adaptée, tandis que d'autres finissent pas s'arrêter dans les seuls interstices urbains laissés libres au stationnement spontané (triangle d'autoroute, proximité d'une voie de chemin de fer, d'une déchetterie, etc.).

Quand les mauvaises conditions d'habitat mettent en danger les enfants

« La plupart du temps, les places sont très mal faites à cause de la pollution et du bruit mais on n'a jamais le choix ; il y a toujours le bruit du train ou de la route et parfois on ne peut pas dormir. Quand on quitte certains terrains au bout d'un ou deux mois, on a le cerveau pompé par le bruit ». Monsieur R.

« Souvent sur les terrains, il y a trop de danger. On a eu tellement d'accidents chez nous, tellement d'enfants qui ont été accidentés à cause des lignes de chemin de fer ; il y a même eu des morts, des enfants qui sont partis en mitraille sous la ligne de chemin de fer ; des enfants qui ont aussi touché les câbles à haute tension et qui ont été brûlés à je ne sais pas combien de degrés. C'est pour ça que l'on veut des stationnements et même payer des droits, mais dans des endroits moins dangereux ». Monsieur G.

Témoignages recueillis par l'Association Vent d'Ici et d'Ailleurs.

Si les mauvaises conditions d'habitat rendent le quotidien des familles et de leurs enfants souvent très difficiles et parfois même dangereux, l'absence d'espaces disponibles pour la halte des gens du voyage nuit à leur insertion socio-économique et scolaire. Les expulsions de terrain ou les durées de séjour réduites à 3 mois sur certaines aires (sans parler des réticences de certains maires à inscrire les enfants dans les écoles primaires) sont totalement incompatibles avec une scolarité régulière.

Les enfants sont ainsi parfois contraints de changer régulièrement d'école ou de faire de longs kilomètres chaque matin et soir pour rejoindre l'école au sein de laquelle leurs parents souhaitent leur offrir un minimum de continuité et de stabilité. De même, alors que les terrains sont souvent excentrés et enclavés, l'absence de transports mis en place pour relier les écoles et les terrains (y compris parfois lorsqu'il s'agit d'aires d'accueil « officielles »), complique considérablement la vie des familles. On peut par exemple évoquer la situation de familles installées sur le terrain de la commune de Jaux dans l'Oise. Dans ce département, seules 14 % des places prévues par la loi ont été créées. Le terrain de Jaux quant à lui est implanté sur l'emplacement d'une ancienne décharge, l'aire est très éloignée des commodités et les enfants qui l'occupent n'ont pu être scolarisés en primaire dans la commune et doivent

donc se rendre à la ville voisine (Compiègne), sachant qu'ils reviendront à Jaux pour leur entrée en 6^e...²⁷ Autant de situations difficiles dénoncées par les familles qui ne comprennent pas le mauvais traitement dont ils font l'objet, en particulier lorsque cela impacte fortement la vie de leurs enfants.

Une exclusion scolaire de fait

« Avant, j'emmenais mon petit à l'école et après, j'allais faire les papiers à la mairie. Maintenant, quand tu vas à l'école, on te dit : « Allez voir le maire » ; alors tu repars avec ton petit et il rate une journée. Et des fois le maire n'est pas là, il ne te reçoit pas, il faut que tu retournes le lendemain donc tu repars et ton enfant, il n'a toujours pas été à l'école. L'autre jour, le maire nous a refusé l'école des petits, il ne voulait pas de voyageurs dans son école. » Madame R.

« Moi j'ai eu 6 enfants, ma dernière a 20 ans. Je les ai mis à l'école du côté de V., j'ai pris les tickets de cantine parce que je ne pouvais pas aller les chercher, c'était assez loin et mon mari partait le matin et rentrait le soir ; et bien je vous jure qu'ils nous ont fait partir du terrain et il a fallu que je me fasse rembourser les tickets de cantine. Quand il faut partir, il faut partir même si les enfants sont scolarisés. » Madame G.

Témoignages recueillis par l'Association Vent d'Ici et d'Ailleurs.

²⁷ Témoignage d'un ancien professeur de français en collège membre d'un CASNAV (Centre académique pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage).

Le mal-logement amplifie les difficultés des enfants pauvres

Avec ce tour d'horizon des difficultés liées à l'absence ou aux mauvaises conditions de logement, nous avons pu identifier quatre domaines pouvant potentiellement impacter la vie de l'enfant : la santé physique et mentale, les apprentissages et la réussite scolaire, la sociabilité et enfin la vie familiale. Ces difficultés viennent se surajouter à celles qui frappent de manière générale des familles pauvres et leurs enfants. Pourquoi les enfants sont-ils mal logés ? Existe-t-il des causes structurelles à leur exposition aux risques du mal-logement ? Telles sont les questions auxquelles il s'agit de répondre après avoir examiné les conséquences de leurs mauvaises conditions de logement.

À la recherche des facteurs liés au mal-logement des enfants

Comme souvent, pour ce qui concerne les questions concernant les populations défavorisées, les phénomènes ayant trait aux dommages du mal-logement subis par les enfants doivent être considérés dans leur tendance à se cumuler et à se renforcer mutuellement. Ainsi, une cellule familiale fragilisée suite à une rupture peut engendrer des difficultés financières insurmontables et pénaliser le maintien dans un logement, tout comme la perte d'un logement ou un logement inadapté peut avoir des conséquences sur l'entente conjugale... Par ailleurs, nous devons considérer qu'**il existe des facteurs structurels qui fragilisent a priori la situation de l'enfant**. La recherche de ces facteurs nécessite de tenir compte de trois tendances particulièrement prégnantes :

- la fragilisation de la structure familiale liée à l'augmentation des séparations et des divorces ;
- la précarisation de l'emploi et des ressources de certaines catégories de ménages qui accentue le risque d'une exclusion du logement et génère des parcours résidentiels chaotiques ;
- le renforcement de la spécialisation sociale de nombreux quartiers qui conduit certaines familles à être en quelque sorte assignées à résidence et à ne pas pouvoir offrir un meilleur cadre de vie à leurs enfants.

Un lien réel entre fragilité des structures familiales et mal-logement des enfants

La fragilité de la structure familiale (liée à l'augmentation des séparations et des divorces) est l'une des situations les plus fréquentes (même si elle n'est pas exclusive) qui peut être à l'origine d'une situation de mal-logement notamment pour les ménages pauvres avec enfant(s). La cellule familiale qui a de tout temps protégé ses membres des aléas de l'existence, semble s'être progressivement fragilisée et avoir été mise à mal ces dernières décennies. À tel point que, dans certaines circonstances, elle peut placer certains de ses membres — et notamment les enfants — dans une situation « à risque » (pour leur santé, leur scolarité...) et peut aussi les exposer à des souffrances (physique comme psychique). **Trois évolutions récentes ont contribué à faire perdre à la famille sa dimension protectrice**, notamment en générant pour elle des difficultés pour accéder au logement ou s'y maintenir. Les ruptures d'union, la précarisation de l'emploi et les phénomènes de ségrégation spatiale sont autant de facteurs qui sont venus compromettre la possibilité, pour les parents, d'offrir à leurs enfants des conditions de vie satisfaisantes, propices à leur épanouissement et à leur bien-être.

Depuis la fin des années 1960, la structure conjugale et familiale a fortement évolué. Environ **un tiers des couples mariés dans les années 1980 ont divorcé** ou divorceront²⁸. Les résultats d'une récente enquête de l'Insee confirment cette tendance à l'instabilité conjugale : ils révèlent en effet que les conjoints rompent de plus en plus fréquemment leur union, quelle que soit leur durée de vie commune²⁹. Conséquence de la fragilité accrue des unions parentales, la monoparentalité a fortement augmenté ces dernières années. En 2005, on comptait ainsi 1,76 million de familles monoparentales (essentiellement féminines), soit 2,5 fois plus qu'en 1968 et 8 millions d'enfants de moins de 25 ans vivaient dans cette configuration familiale³⁰.

Ces désunions ont incontestablement une incidence en matière de logement, et « perturbent » le modèle classique de parcours familial et résidentiel : location au début de la vie conjugale suivie de l'achat du logement, plus ou moins rapidement, après le mariage et la naissance des enfants. On observe ainsi, au moment de la séparation, un retour des ex-conjoints vers le secteur locatif, notamment social, après — bien souvent — la vente du logement acheté à crédit³¹ lorsque ces derniers ne sont pas contraints de demeurer sous le même toit, faute de trouver deux logements adaptés à leurs ressources. Et ce **retour en arrière dans le parcours logement** est d'autant plus marqué pour les ménages modestes ou défavorisés. Si les familles monoparentales apparte-

²⁸ F. de Singly, *Sociologie de la famille contemporaine*, Nathan, 2002.

²⁹ « Les ruptures d'unions : plus fréquentes, mais pas plus précoces », in *Insee Première*, n°1107, novembre 2006.

³⁰ « Les familles monoparentales. Des difficultés à travailler et à se loger », in *Insee Première*, n°1195, juin 2008.

³¹ C. Bonalet, « Logement et vie familiale. Un parcours résidentiel en mutations », in *Informations sociales*, n°123, 2005/3.

nant aux classes aisées peuvent consentir à des efforts financiers leur permettant d'offrir à leurs enfants des conditions de logement à peu près similaires à ceux des familles nucléaires de même catégorie sociale (propriété, maison individuelle, logement de plus de 100 mètres carrés), ce n'est pas le cas des parents ouvriers ou employés élevant, seuls, un ou plusieurs enfants.

Concernant les mères (ce sont elles qui se voient encore très majoritairement attribuer la garde des enfants³²), une récente étude de l'Insee³³ a mis en avant le lien entre monoparentalité féminine et fragilité des conditions de logement. Seules 28 % des mères de famille monoparentale sont propriétaires de leur logement, contre 63 % des couples avec enfants. Plus d'un tiers déclare vivre dans un logement social. Leurs conditions de logement sont par ailleurs moins favorables que celles des autres ménages : 20 % habitent un logement où il manque une ou deux pièces, selon l'indicateur usuel de surpeuplement de l'Insee, sachant qu'elles le partagent le plus souvent avec d'autres personnes, habituellement un parent³⁴.

Les familles monoparentales : entre logement social et hébergement chez des tiers

Madame A., 28 ans, mère d'un enfant en bas âge, est bénéficiaire de l'Allocation de parent isolé (API). Elle vivait jusqu'en septembre 2007 avec son compagnon dans un logement du parc privé d'une commune de Charente-Maritime (loyer : 700 euros). En septembre 2007, madame et son compagnon se séparent. Madame se maintient dans le logement quelques mois avant de le quitter en février 2008, car elle ne peut plus assumer seule le loyer. Elle retourne alors chez sa mère, locataire à Aigrefeuille (ville périurbaine) d'un T3 appartenant à la mairie. Ce dernier devant être détruit, la mère de madame est relogée en mai 2008 dans un T2 de la commune. Après être restée un temps locataire sans titre de l'ancien appartement de sa mère, Madame A. a été contrainte de partir, la mairie lui demandant de quitter les lieux. Depuis juillet 2008, elle est de nouveau hébergée avec son fils par sa mère.

Les pères (qui, s'ils n'ont pas la garde de leurs enfants, ont cependant très souvent des droits de visite et/ou d'hébergement) peuvent également connaître des conditions de logement précaires après la séparation, voire **remettre en cause la possibilité de voir leur(s) enfant(s)**.

³² En cas de séparation ou de divorce des parents, la résidence des enfants est encore très largement fixée chez la mère (78 %).

³³ « Les familles monoparentales. Des difficultés à travailler et à se loger », in *Insee Première*, n°1195, juin 2008.

³⁴ Ibid.

L'impossibilité d'exercer son droit de garde lorsque l'on est dépourvu d'un logement personnel

Monsieur T., 31 ans, père de deux enfants (10 et 3 ans), en CDD, est aujourd'hui sans logement. Sa femme a conservé leur appartement de Lorient (secteur privé) après la séparation. Depuis, Monsieur T. est hébergé en alternance chez des amis ou dans sa famille, et dort parfois dans sa voiture. Ses conditions d'hébergement précaires compromettent le maintien de son activité professionnelle ainsi que son droit de garde (un week-end sur deux et la moitié des vacances scolaires).

La monoparentalité n'est pas le seul modèle existant en cas de séparation. Le développement, ces dernières années, du principe de co-parentalité — c'est-à-dire d'une implication et d'un engagement égalitaire des deux parents dans l'éducation de leur enfant — a incité certains parents séparés à opter pour la solution de la résidence alternée³⁵ qui consiste en une alternance de périodes de résidence de l'enfant chez son père et chez sa mère de durée à peu près égale.

Mais cette solution n'est pas dépourvue de difficultés au regard du logement, bien au contraire, notamment pour « celui qui part » du domicile familial. Dans un contexte de flambée des prix de l'immobilier et du coût de la location, celui qui quitte l'appartement familial doit faire face aux difficultés classiques que rencontre toute personne à la recherche d'un logement (pénurie de logements et exigence des propriétaires privés : versement d'un dépôt de garantie, caution d'un tiers, revenus exigés de l'ordre de trois à quatre fois le montant du loyer...). Il est également confronté à d'autres obstacles davantage associés à la résidence alternée. En effet, il doit rechercher un logement géographiquement **proche de l'ancien domicile** familial³⁶ et d'une **superficie suffisante** pour accueillir ses enfants³⁷. Ainsi, **même avec des revenus bien supérieurs au salaire moyen, il est fréquent que les parents ne parviennent pas à concilier leurs exigences** (en termes de localisation et de superficie) **avec leur budget**, et ce, d'autant plus que le nombre d'enfants est important.

Les conditions de la garde partagée des enfants

Monsieur P., 42 ans, commercial en développement de projet, n'a pas pu, avec un salaire mensuel net de 1 800 euros, satisfaire ses ambitions initiales. Pour rester dans le 18^e arrondissement de Paris, à proximité de l'ancien appartement familial et de l'école de ses enfants, il a dû faire des concessions sur le nombre de pièces recherché. Aujourd'hui, sa fille aînée occupe seule l'une des deux chambres du logement alors qu'il « campe » dans la deuxième chambre, déjà partagée par ses deux fils.

³⁵ Elle concernait plus de 100 000 enfants, dès 2004. Source : « Etude sociologique sur la résidence en alternance des enfants de parents séparés », CNAF. *Les dossiers d'étude* n° 109, 2008.

³⁶ Même lorsqu'aucun recours à l'autorité judiciaire n'a été fait, celui qui s'en va a la sensation d'être soumis à une sorte d'interdiction tacite de s'éloigner de plus de quelques kilomètres du logement de l'autre parent.

³⁷ Même si une partie du logement est vide la moitié du temps, le choix de sa superficie et du nombre de pièces est fondé sur les moments où la famille se retrouve au complet. Ainsi, concrètement, un père célibataire avec trois enfants tentera de trouver un logement avec 3 pièces au minimum, même s'il est seul à y vivre de manière permanente. Il devra choisir son logement comme s'il avait la charge exclusive de ses enfants.

La précarité des ressources des ménages étroitement liée du mal-logement des enfants

Précarisation de l'emploi et des ressources sont des facteurs qui accentuent le risque d'une exclusion du logement avec des parcours résidentiels chaotiques. Si la structure familiale s'est trouvée fortement fragilisée ces dernières décennies, une évolution concomitante a touché le monde du travail. En l'espace de 30 ans, la configuration du monde du travail a fortement évolué. Les trois décennies qui ont succédé à la Seconde Guerre mondiale ont vu l'affirmation d'un modèle de l'emploi organisé selon une trajectoire linéaire ascendante : continuité du travail (CDI) et progression relative des revenus (avancement à l'ancienneté) en étaient les deux piliers fondamentaux. Depuis, force est de constater **un développement parallèle de la précarité de l'emploi et du mal-logement**. Le renforcement mutuel de ces deux phénomènes fait que les ménages ne disposant pas de ressources salariales stables et suffisantes, ne peuvent affronter les rigueurs du marché immobilier, et risquent de se voir enfermer dans des formes d'habitat insatisfaisantes. Et cela est d'autant plus vrai pour les ménages qui ont des enfants à charge. En effet, si la fragilisation des conditions d'emploi rend plus difficile l'accès au logement de tous les ménages, les obstacles se trouvent encore accrus pour ceux qui, du fait de leur configuration familiale (présence d'enfants), ont besoin d'une surface minimale plus importante que les autres. Tout changement de situation familiale ou toute baisse des ressources expose les familles à des risques importants d'exclusion du logement.

Quant à celles qui disposent de revenus moyens ou modestes mais néanmoins stables, la rareté et la cherté de l'offre, comme les exigences des bailleurs privés renforcées encore dans un contexte de « crise », les conduisent à faire des choix très contraints. **Les familles nombreuses** (plus de deux enfants) **n'ont généralement guère d'autre choix que de se tourner vers le parc social**. Un parc qui propose des logements à la fois plus accessibles et plus grands que le secteur privé (elles vont ainsi souvent se loger dans des grands ensembles ou des « cités » excentrés, à la périphérie des centres urbains³⁸) où elles ont recours à l'accession à la propriété dans des zones peu attractives, souvent périurbaines, et moyennant un effort financier tout juste supportable.

Par ailleurs, les prestations sociales comme les aides au logement ne permettent plus de pallier cette fragilité financière. Certes, l'effet redistributif de ces aides est avéré « statistiquement »³⁹ : les parents qui élèvent seuls leurs enfants voient leur niveau de vie augmenter de 32 % alors que cette augmentation est de 23 %, par exemple, pour les couples avec trois enfants

³⁸ « La démonstration est faite par Catherine Rhein qu'en Île-de-France, la taille des ménages croît avec la distance au centre ; ce phénomène s'accroît à mesure que s'accroît, hors de la capitale, un parc de logements beaucoup plus vastes et mieux adaptés aux familles. On trouvera inversement plus de ménages à une personne au centre de Paris », Familles et villes, in *Informations sociales* n°130, mars 2006.

³⁹ Cf. « Les prestations sociales et de logement en 2007 - Une redistribution en faveur des familles nombreuses et des personnes isolées », DREES, *Etude et résultats* n°674, décembre 2008.

(à titre de comparaison, l'augmentation n'est que de 4 % pour les couples avec un enfant). Cependant, « dans la réalité » **ces aides restent insuffisantes** étant donné les loyers actuellement pratiqués (très souvent supérieurs aux loyers pris en compte dans le calcul des aides) et le niveau des charges afférentes au logement qui sont très mal couvertes par le forfait charges inclus dans l'aide personnelle au logement. Ainsi, le rapport annuel du Secours catholique indiquait en 2007 que sur les 290 000 familles pauvres et précaires qui avaient été rencontrées cette année-là, plus de 60 % étaient des familles monoparentales et que la présence d'enfants était pour ces ménages un facteur d'appauvrissement et de précarité, notamment en regard des coûts à supporter en matière de logement (logement plus grand ou simplement présentant un niveau de confort compatible avec la présence d'enfants). Cet appauvrissement s'accroissait avec l'âge des enfants (plus de 10 ans) et leur nombre. En effet, **les ressources** apportées par les différentes allocations dues à la présence d'enfants **apparaissent nettement insuffisantes au regard des charges** supportées par les familles et notamment celles **liées au logement** qui représentent parfois près de la moitié du budget familial.

La ségrégation spatiale met en cause l'égalité des chances pour les enfants

Près d'un enfant sur deux habitant dans une zone urbaine sensible vit dans une famille pauvre. Ce rappel du constat que nous présentions en introduction est d'autant plus effrayant que la situation dans ces quartiers s'est globalement dégradée — notamment en terme d'emploi (42 % des jeunes de moins de 25 ans y sont privés d'emplois) — que l'écart avec les autres territoires et les populations qui y vivent se creuse et que les enfants sont en quelque sorte **pris au piège de quartiers** qui se referment sur eux et qui deviennent **d'immenses poches de pauvreté et de précarité**. 4,5 millions de personnes y vivent dans des conditions de plus en plus difficiles.

Habiter dans un grand quartier d'habitat social constitue rarement un choix délibéré des ménages. La demande pour ces quartiers est faible, et quand des propositions d'attribution sont faites dans ce type de secteur, elles ne correspondent que rarement aux souhaits des demandeurs. Pourtant, les familles les plus modestes sont souvent contraintes d'accepter le logement qui leur est proposé, car c'est dans ces quartiers que se situent les logements présentant les loyers les plus faibles (logements construits avant la réforme du financement du logement de 1977) et quand elles ont plusieurs enfants c'est là qu'elles peuvent le plus facilement trouver de grands logements. Si ces quartiers sont peu attractifs pour des familles avec enfants, c'est d'abord en raison de leur mauvaise réputation et de l'insécurité qui est supposée y régner. Les familles ont, à tort ou à raison, peur pour leur propre sécurité mais également de l'influence que l'environnement peut avoir sur leurs enfants. « *Nombre de familles ressentent l'environnement social existant dans les zones urbaines sensibles comme une menace pour leurs enfants et témoignent souvent d'une crainte de voir l'influence de celui-ci s'immiscer dans le*

cadre familial, rendant leurs tâches éducatives plus difficiles »⁴⁰. Lors d'entretiens menés auprès de ménages ayant refusé une ou plusieurs propositions de logement⁴¹, ce motif est revenu souvent. C'est ce qu'explique une mère vivant seule avec ses quatre enfants : « *J'accepterais un logement partout, sauf dans les quartiers réputés dangereux. Il y a beaucoup de trafics de drogue, de descentes de police, des règlements de comptes. Même si on me le propose, je n'irai pas. Je ne veux pas que mes enfants soient utilisés par les vendeurs de drogues...* ». Dans les motifs de refus apparaît aussi la question de l'école et l'inquiétude que suscite la concentration d'élèves en difficulté dans les mêmes établissements.

Pour les familles qui résident dans ces quartiers, la protection de leurs enfants apparaît comme une priorité majeure et elles développent toute une stratégie visant à éviter dans la mesure du possible les mauvaises fréquentations de leurs enfants. « *Nombreux sont les parents qui déclarent protéger leurs enfants des autres enfants du quartier (...). Pour exercer cette protection, les parents mettent en œuvre diverses pratiques : la mise à l'écart systématique, le contrôle étroit des compagnons de jeu et des heures de sortie, la surveillance quasi-constante depuis la fenêtre de l'appartement, et cela au prix d'interdits, de négociations, et de fourniture dans l'espace familial d'un certain nombre de moyens d'amusement et de détente (...). Ils utilisent en fait des techniques de "fixation" de leurs enfants, autour d'objets ou de relations sélectionnées*⁴² ».

Ces familles modestes résidant dans les quartiers en difficulté, soucieuses de la scolarité et de l'avenir de leurs enfants au moins autant que celles des milieux favorisés, **ont des attentes très fortes envers l'école**. D'autant plus fortes que ces familles sont aussi souvent les moins bien dotées culturellement pour élaborer des stratégies d'évitement de certains établissements et de détournement de la carte scolaire, et financièrement pour pouvoir se permettre d'inscrire leurs enfants dans des établissements privés. C'est ce que souligne un père de famille : « *Moi, personnellement, si j'avais les moyens, les ressources, je mettrais mes enfants dans le privé. Il y a plus de discipline. Et même au niveau scolaire, c'est autre chose. Ici [sous entendu l'école du quartier de résidence de la famille], ça laisse à désirer. J'ai des voisins qui avaient plus de moyens que moi et qui ont mis leurs enfants dans le privé. Pas nécessairement avec internat, non. Eh oui, ils ont eu des résultats et sont arrivés loin. Mais il faut avoir les moyens. Pour moi, avec quatre enfants et un*

⁴⁰ « De la difficulté d'élever ses enfants dans un quartier sensible. Lutter contre l'impuissance », *Informations sociales* n°141, 2007/5.

⁴¹ L'étude sur les refus de logements sociaux (2009) effectuée par l'Observatoire de l'Hébergement et du Logement, à l'initiative du Conseil Social de l'Habitat en Isère et du Comité de suivi Dalo en Isère se base sur des entretiens menés auprès de ménages concernés et des professionnels (bailleurs sociaux et structures d'hébergement) ainsi que sur un échantillon de 1 550 ménages ayant refusé une ou plusieurs proposition(s) de logement social et enregistrés dans la base de données etoil.org.

⁴² *Parents et accompagnement scolaire : usages et non-usages de deux types de dispositifs, AEPS et Ecole ouverte* : enquête dans trois villes de la région Rhône-Alpes, Dominique Glasman et Catherine Luneau, Association « L'école et sa périphérie », janvier 1999, page 32.

*salaire, c'est pas possible*⁴³ ». Les attentes envers l'école sont aussi d'autant plus fortes, que celle-ci apparaît souvent comme le seul vecteur qui puisse permettre aux enfants d'échapper au destin de leurs parents. Les familles des milieux populaires résidant dans les grands ensembles attendent de l'école qu'elle protège les enfants d'un environnement qu'elles jugent menaçant, qu'elle les socialise et leur apprenne les règles comportementales de base, en même temps qu'elles lui demandent de transmettre des savoirs et de préparer à une bonne insertion professionnelle. Paradoxalement, **l'école (il faut entendre par là l'école primaire mais aussi le collège et le lycée) des quartiers en difficulté est ainsi chargée de plus d'attentes que quand elle est située dans des quartiers plus favorisés**, sans forcément disposer des moyens nécessaires pour y répondre.

Ces attentes sont souvent déçues car l'école — même quand elle fonctionne bien — ne peut à elle seule répondre à toutes les difficultés qu'engendre la concentration de personnes modestes et pauvres dans les mêmes quartiers. Elle ne peut, à elle seule, casser les dynamiques à l'œuvre dans l'espace du quartier comme elle ne peut pas réduire **la stigmatisation dont souffrent les jeunes adultes qui y résident...** stigmatisation qui en retour peut renforcer le sentiment d'inutilité de l'institution scolaire et réduire à néant les efforts de ceux qui ont essayé d'en tirer profit. C'est ce qu'exprime la mère d'une jeune fille qui a obtenu un diplôme de secrétariat de direction : « *Ça fait deux, trois ans qu'elle recherche du travail et elle n'a rien trouvé, elle a demandé à plusieurs mairies. Maintenant elle est dégoûtée, tout ça pour rien, elle qui a toujours bien travaillé.* »⁴⁴ Cela contribue à dénigrer l'utilité des diplômes et de l'école pour leurs enfants : « *le chômage des aînés diplômés entraîne un découragement dans les familles. Les pères et les mères sont sans doute moins enclins à croire en la promotion sociale par l'école* »⁴⁵. Ainsi, au-delà d'un doute dans l'efficacité du système scolaire, les parents s'interrogent sur **l'égalité des chances** dans la société quand le lieu où ils vivent risque d'hypothéquer l'avenir de leurs enfants (cf. les discriminations à l'embauche en raison du nom de la personne et de son adresse).

L'égalité des chances que devrait garantir l'action publique est loin d'être assurée, notamment pour les enfants qui grandissent dans les quartiers en difficulté alors que l'on sait que « *les caractéristiques sociales comme le revenu moyen et le niveau de diplôme des habitants, la diversité, le nombre de familles monoparentales et le nombre d'enfants par adulte, peuvent avoir des répercussions sur le développement des enfants qui ont grandi dans ces quartiers. (...) la qualité et la quantité des services disponibles pour les familles peuvent aussi avoir des répercussions sur leur développement... Ainsi, la*

⁴³ *Les usages sociaux de l'internet : les familles populaires et l'internet*, Dominique Glasman, rapport pour l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, Université de Savoie, avril 2009, page 78.

⁴⁴ Kakpo Nathalie, sous la direction de Dominique Glasman, Rapport pour la Municipalité de Grenoble : *Les parents d'élèves des couches populaires et le collège de la Villeneuve*, Laboratoire PACTE, IEP de Grenoble, septembre 2006.

⁴⁵ Extrait de Kakpo, 2006, page 34.

nature du quartier pourrait se révéler particulièrement importante dans le cas des enfants pauvres qui risquent de souffrir du manque de ressources individuelles et familiales »⁴⁶. Finalement, vivre dans un quartier sensible apparaît à la fois comme une contrainte pour les ménages les plus modestes qui n'ont pas d'autre choix, et comme la source de nouvelles difficultés qui hypothèquent l'avenir des enfants, mettent à mal l'égalité des chances⁴⁷ et bafouent les principes républicains, « Liberté, Égalité, Fraternité ».

L'effet cumulatif du mal-logement sur l'avenir des enfants pauvres

L'enfance mal-logée n'est pas, bien sûr, réductible à l'enfance pauvre et à la vie dans les quartiers en difficulté. Cependant, les phénomènes ne sont pas indépendants, dans leurs causes comme dans leurs conséquences. Le mal-logement crée une accentuation des inégalités sociales qui viennent renforcer celles qu'occasionnent les différences de revenus. Les effets du mal-logement viennent ainsi s'ajouter, pour les amplifier, aux difficultés que peuvent générer les problèmes liés à l'insuffisance de revenus. Mais plus grave encore, **le mal-logement vient renforcer le déterminisme social qui fait que l'enfant pauvre aura tendance à reproduire la situation dans laquelle se sont trouvés ses parents.** Pour illustrer cela, il peut être mentionné, bien sûr, les problèmes scolaires et de santé (développés plus haut) mais aussi l'impact du mal-logement sur la sociabilité des individus, lorsqu'ils sont jeunes, ou sur leurs rapports aux autres et à la société.

Comme pour l'adulte, **le mal-logement peut ainsi peser sur la vie sociale de l'enfant** (l'on dira plus volontiers sa socialisation). En effet, **il vient compromettre le développement d'une sociabilité « normale »**, notamment en restreignant ses possibilités de recevoir des pairs au domicile familial. Parfois, l'enfant va lui-même s'interdire d'inviter des amis chez lui, du fait d'un fort sentiment de gêne — voire de honte — vis-à-vis de ses conditions de vie : « *la honte du mal-logement que ressentent les jeunes est impressionnante. Ne pas pouvoir dire ni montrer où on habite, ne pas pouvoir inviter ses copains, ne jamais aller chez eux car on sait qu'on ne pourra pas rendre la pareille... Tout cela est très difficile* » dit une assistante sociale scolaire de collège. Parfois, ce sont les parents eux-mêmes qui, pour des raisons de commodité ou de sécurité (lorsque l'appartement est trop petit, insalubre ou dégradé), vont demander à leur enfant de jouer avec ses camarades à l'extérieur du logement au risque de livrer l'enfant à la « sociabilité de la rue ».

⁴⁶ Zaouche-Gaudron Chantal, *Les conditions de vie défavorisées influent-elles sur le développement des enfants ?* Editions Eres, 2005, page 32.

⁴⁷ Elle constituait l'un des trois axes majeurs de la loi sur la cohésion sociale de janvier 2005.

La cellule familiale avec les repères qu'elle peut donner à l'enfant se voit, elle aussi, bousculée par les mauvaises conditions de logement. Les **violences intra-familiales** et les **difficultés à exercer l'autorité parentale** par exemple, trouvent souvent leur origine dans les conditions de vie qui sont faites aux familles et à leurs enfants. Ainsi, les mauvaises conditions de logement ont une incidence sur le « moral » de chacun des membres de la famille. En effet, elles sont souvent source d'insatisfaction, de frustration. De fait, elles créent un climat de tension et de stress qui constitue un terrain propice à l'éclatement de désaccords ou de conflits intrafamiliaux, que ce soit entre les parents, entre les parents et les enfants, ou entre les enfants eux-mêmes. En l'absence d'espace personnel pour « souffler » et s'isoler des autres, les tensions ne s'apaisent pas, elles s'attisent au contraire et peuvent aboutir à une « explosion » sous forme de violences, physiques et/ou verbales. Une petite fille vivant dans un logement surpeuplé expliquera ainsi à une assistante sociale : *« Moi, je comprends mon père qui ne supporte plus ma mère, parce que moi je ne supporte plus mes sœurs, je les tape. C'est insupportable là où on vit, ça nous tape sur les nerfs ».*

Les mauvaises conditions de logement viennent par ailleurs parfois **altérer la relation éducative entre l'enfant et ses parents. Elles peuvent porter atteinte à l'image que les enfants ont de leurs parents**, en particulier lorsque aucune perspective de s'en sortir n'apparaît. Si les enfants mal-logés ont, comme les autres, un attachement réel à ces derniers, ils peuvent avoir, dans le même temps, un ressentiment à leur égard pour leur imposer de telles conditions de vie. Ressentiment auquel vient s'ajouter, pour certains, une crainte d'être identifiés par leurs camarades, à travers leur famille, à des « enfants pauvres ». Parallèlement, les difficultés de logement peuvent détériorer l'image que les parents ont d'eux-mêmes. L'impossibilité d'offrir à son enfant des conditions de vie satisfaisantes et adaptées à ses besoins est très culpabilisante ; elle est notamment mal vécue par les pères qui se voient remis en cause dans leur rôle de « protecteurs ». **Les parents ont ainsi le sentiment de ne pas être « de bons parents »**, de ne pas tenir correctement leur rôle. Et ce sentiment est renforcé quand ils font parfois l'objet, lorsqu'ils sont mal-logés, d'un accompagnement social ou d'un suivi socio-éducatif qui vient faire sortir l'éducation et les pratiques éducatives du seul registre privé. Les parents en difficultés sociales – sous l'œil attentif de travailleurs sociaux – doivent « rendre des comptes » sur leur situation, ce qui implique aussi de justifier de leurs actes et de leur manière de faire avec leur enfant. Ils se sentent ainsi remis en cause dans leur fonction parentale, voire déresponsabilisés de leur rôle.

Au-delà des problèmes de santé physique qu'elles sont susceptibles de provoquer, les mauvaises conditions de logement placent l'enfant dans un **climat d'insécurité et/ou d'instabilité peu propice à un développement psychique harmonieux**. Ce qui peut se traduire par des problèmes de comportement intériorisés (anxiété, dépression, isolement social, dépendance affective) et extériorisés (irritabilité, agressivité, résistance à l'adulte...). L'impossibilité,

durant les premières années de sa vie, d'évoluer dans un espace propre et sécurisé puis plus tard — à l'adolescence — l'absence d'intimité, **peuvent induire des comportements agressifs ou au contraire un repli**. À cet égard, l'absence d'un espace à soi pour dormir peut s'avérer problématique. Durant la petite enfance, le partage du lit avec ses parents ou avec l'un d'entre eux peut amener au développement de rapports fusionnels (notamment avec la mère) et ainsi engendrer de réelles difficultés de séparation et/ou de différenciation⁴⁸. À l'adolescence, l'absence d'intimité peut générer un véritable malaise, comme le montre l'exemple de ce garçon de 15 ans qui « vivait à l'hôtel à Saint-Ouen avec sa mère depuis 3 ans. Il n'y avait pas de chambre pour lui, il dormait donc avec elle dans un lit d'1 m 30. [Il] racontait que sa mère avait mis un traversin entre eux, pour essayer de faire une séparation – toute symbolique. Mais malgré tout, ça lui posait un vrai problème d'être dans le même lit que sa mère et il ne dormait pas, il avait honte ».

Ces dernières considérations, couplées aux différents propos traités dans ce chapitre, amènent à formuler qu'au delà de ce que la pauvreté peut signifier en matière de privation de moyen d'existence, devoir se priver d'un lieu de vie décent a des répercussions plus aiguës sur l'enfant que sur l'adulte, dans la mesure où **elles le frappent dans une double temporalité : à la fois « dans l'ici et maintenant », mais aussi potentiellement dans l'avenir**. En effet, en agissant immédiatement sur le déroulement du processus de maturation et de développement de l'enfant, la situation de mal-logement compromet également son avenir, et tout particulièrement, lors du passage à l'âge adulte, sa capacité à s'insérer professionnellement, construire une famille, développer une personnalité autonome. Un rapport publié par l'association britannique d'aide aux sans-abri Shelter met ainsi en avant que de mauvaises conditions de logement éprouvées durant l'enfance (associées la plupart du temps à d'autres difficultés) accroissent pour l'individu devenu adulte le risque d'être au chômage ou d'occuper un emploi précaire, de développer certaines pathologies sanitaires, et enfin d'être à son tour victime du mal-logement...

⁴⁸ Capacité de se penser comme différent ou distinct des autres.

Avec 600 000 enfants souffrant du mal-logement, il est urgent de mettre en œuvre une politique du logement qui réponde mieux aux besoins actuels des familles avec enfants.

Après avoir identifié les différents types de situations de mal-logement qui peuvent affecter les enfants et leur famille et examiné les causes structurelles qui peuvent expliquer ces situations et leur évolution, il est possible d'estimer à près de 600 000 le nombre d'enfants victimes du mal-logement⁴⁹. Ce dénombrement doit être référé aux souffrances que les enfants endurent et aux conséquences que ces dernières auront sur leur développement et leur vie future.

En abordant la question de l'impact du mal-logement sur le développement et l'insertion des enfants puis des jeunes, la Fondation Abbé Pierre ouvre sans doute de nouveaux débats et éclaire, sous un jour nouveau, **des questions qui doivent sortir du cercle des spécialistes du logement**. Car la crise que subit ce secteur renvoie bel et bien à une crise de société.

En effet, alors que l'enfant fait l'objet de plus en plus d'attentions et de protections dans notre monde actuel, alors que les droits de l'enfant se développent et sont de plus en plus reconnus au niveau international, **ce sont plus d'un demi-million d'enfants qui subissent potentiellement les conséquences du mal-logement**. À cet égard, les témoignages des professionnels du logement, de la santé et de l'éducation que nous avons rapportés sont édifiants. Et pourtant, ces phénomènes qui traduisent **une fracture grandissante au sein de la population française**, entre (les enfants de) ceux qui sont bien logés et les autres, restent en grande partie occultés.

La nécessité de faire connaître ces difficultés peut être mise en parallèle avec l'électrochoc qu'avait provoqué en son temps l'estimation du CERC qui avait évalué à un million la population des enfants pauvres. Rappelons à cet égard que les rédacteurs du rapport du CERC expliquaient que les enfants méritaient une attention particulière car « *ils sont dans une situation de dépendance à l'égard de leur famille comme de la société (à travers l'école), et ne peuvent agir sur les causes de leur désavantage* ». Cette absence de levier pour agir sur ce qui est subi indiquait, pour eux, le caractère prioritaire des « *facteurs clés de la pauvreté des enfants* ». La cause principale restant, bien entendu, la faiblesse des revenus du ménage. Il semblerait revenir aux dispositifs d'aides aux plus défavorisés (allocations familiales ou allocations logement, bourses, déductions fiscales...) de mieux jouer leur rôle ; ceux-ci

⁴⁹ Cf. Tableau et commentaires en annexes.

ne parvenant pas totalement à empêcher un grand nombre de familles de passer en-dessous du seuil de pauvreté dès lors qu'elles ont un ou plusieurs enfants à charge.

Parmi ces politiques de lutte contre les exclusions qu'il s'agirait de dynamiser figure en bonne place la politique en faveur du logement des personnes défavorisées comme celle qui devrait être menée en direction des quartiers sensibles. **Les politiques du logement actuelles semblent indifférentes aux besoins et aux attentes des familles** qui doivent affronter les aléas liés à la précarité de l'emploi et à l'instabilité conjugale. Ces familles doivent consentir aujourd'hui des efforts financiers toujours plus importants pour accéder au logement (ou s'y maintenir) et accepter des conditions toujours plus contraignantes (en termes de taille, de localisation du logement...) alors que les efforts de production sont ciblés sur les petits logements et que **la construction reste décalée par rapport aux possibilités financières des ménages**. Se loger à faible coût devient parfois (même dans le parc social) presque impossible pour nombre de familles, d'autant que les aides financières existantes (allocations logement) comme les politiques publiques du logement ne s'adaptent pas à l'évolution de la structure familiale. Elles restent pensées sur le modèle du couple « uni pour toujours » tirant ses ressources d'un emploi « garanti à vie ». Dès lors, on ne peut s'étonner de voir les familles les plus modestes trouver refuge dans les ensembles dépréciés du parc social, dans des logements inadaptés à leurs besoins — voire dans des formes dévoyées de logement — au risque d'**hypothéquer l'avenir de leurs enfants**. Mais de cela, qui se soucie ?

ANNEXES

À partir des situations de non-logement ou de mal-logement décrites chaque année dans les rapports de la Fondation Abbé Pierre, le tableau suivant propose une estimation du nombre d'enfants concernés. La plupart des données produites ci-dessous s'appuient sur les indicateurs et sources statistiques présentés dans les « Chiffres du mal-logement » (Cf Annexes de ce rapport). Elles permettent d'estimer à près de 600 000 le nombre d'enfants touchés par le non-logement ou le mal-logement.

Situations de non-logement ou de mal-logement	Estimation du nombre d'enfants concernés
Sans domicile fixe ⁽¹⁾	18 600
Habitat de fortune (cabane, construction provisoire...) ⁽²⁾	2 070
Résidence principale en chambre d'hôtel ⁽²⁾	2 500
Camping ou mobile home ⁽³⁾	22 200
Hébergement chez des tiers faute d'autres solutions, dans des conditions de logement très difficiles ⁽⁴⁾	33 300
Centre d'hébergement (CHRS et centres maternels) ⁽⁵⁾	16 000
Logements inconfortables ou de mauvaise qualité ⁽⁶⁾	50 658
Logements en surpeuplement accentué ⁽⁷⁾	255 336
Location ou sous-location d'un meublé ⁽⁸⁾	142 147
Logements sans droit ni titre occupés suite à une décision de justice prononçant l'expulsion ⁽⁹⁾	48 785
Total général	591 595

(1) D'après l'enquête Sans Domicile 2001 de l'Insee qui comptait 86 000 personnes privées de domicile dont 16 000 enfants (soit 18,6 %) ; dans la mesure où tous les observateurs s'accordent à dire que le nombre des personnes sans domicile fixe a atteint aujourd'hui un minimum de 100 000 personnes, c'est sur cette estimation que nous nous appuyons. Pour obtenir le nombre d'enfants concernés, nous avons appliqué à ce total de 100 000 le ratio « enfants/population totale » de 18,6 % présenté dans les résultats de l'enquête SD 2001.

(2) D'après le Recensement général de la population de 1999. Pour obtenir le nombre d'enfants concernés, nous avons appliqué le ratio « enfants/population totale » présenté dans les résultats de l'enquête logement 2006 sur l'inconfort.

(3) D'après les données du CNRS (France Poulain, chercheuse) et le Pôle national de lutte contre l'habitat indigne (2005). Pour obtenir le nombre d'enfants concernés, nous avons appliqué le ratio « enfants/population totale » présenté dans les résultats du Recensement général de la population de 2006 (soit 22,2 %).

(4) Fondation Abbé Pierre d'après l'Enquête logement 2002. Pour obtenir le nombre d'enfants concernés, nous avons appliqué le ratio « enfants/population totale » présenté dans les résultats du RGP 2006.

(5) CERC, *Les enfants pauvres en France*, Rapport n°4, 2004.

(6) D'après l'exploitation de l'Enquête logement 2006 de l'Insee réalisée par Jean-Claude Driant pour la Fondation Abbé Pierre et l'étude de la DGALN relative à l'inconfort.

(7) Exploitation de l'enquête logement 2006 de l'Insee réalisée par Jean-Claude Driant pour la Fondation Abbé Pierre sur les enfants de 18 ans et moins.

(8) D'après Insee, Enquête logement 2006. Pour obtenir le nombre d'enfants concernés, nous avons appliqué le ratio « enfants/population totale » présenté dans les résultats du RGP 2006 (soit 22,2 %).

(9) Fondation Abbé Pierre d'après les données du ministère de l'Intérieur. Pour obtenir le nombre d'enfants concernés, nous avons appliqué le ratio « enfants/population totale » présenté dans les résultats du RGP 2006.

Le tableau de bord du mal-logement

- Les situations de mal-logement.
- Les déterminants de la crise du logement.

Ce chapitre du rapport annuel sur l'État du mal-logement en France a un statut particulier : il en présente une vision synthétique à partir d'indicateurs rassemblés dans un tableau de bord comprenant deux parties distinctes. La première est consacrée à la présentation des situations de mal-logement, la seconde fournit des données sur les déterminants de la 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 ou se maintenir dans leur logement.

On trouvera dans les pages suivantes des données originales, mais aussi certaines informations présentées dans d'autres chapitres du rapport quand elles s'avèrent utiles à l'analyse des thèmes. Elles sont reprises ici pour permettre au lecteur de disposer de toutes les données nécessaires à la compréhension des problématiques du mal-logement. Certains chiffres présentés sont mis à jour annuellement, d'autres reposent sur le recensement général de la population ou des enquêtes périodiques comme l'Enquête logement (dont les résultats de 2006 ont commencé à être diffusés fin 2008 et sont exploités progressivement depuis). Quand il n'y en a pas de nouvelles, nous avons fait le choix de reprendre les dernières données connues.

D'une façon générale, on constatera que les données permettant de décrire et d'analyser le mal-logement sont trop limitées et qu'il conviendrait de veiller à ce qu'elles ne s'appauvrissent pas encore davantage avec la limitation des moyens conférés à la statistique publique et la décentralisation qui rend plus difficiles leur collecte et leur harmonisation.

Les situations de 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 au logement ou difficultés de maintien qui apparaissent notamment à travers la « précarité énergétique ») ou encore à des problèmes émergents comme celui des perspectives de mobilité résidentielle des ménages très (trop) inégales.

Les cinq indicateurs que nous proposons de retenir ont été choisis parce qu'ils permettent de décrire des situations que vivent souvent douloureusement les personnes en difficulté de logement¹ :

- 1^{re} situation de mal-logement : l'absence de logement,
- 2^e situation de mal-logement : les difficultés d'accès au logement,
- 3^e situation de mal-logement : les mauvaises conditions d'habitat,
- 4^e situation de mal-logement : les difficultés de maintien dans le logement,
- 5^e situation de mal-logement : 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. Bien que plus précises quand elles sont liées à une forme d'habitat singulière, les situations de non-logement échappent dans l'ensemble assez largement à toute approche statistique. Les données sont particulièrement incertaines quand on mesure des flux (comme, par exemple, ce qui concerne les expulsions locatives) ou que l'on cherche à décrire des trajectoires résidentielles ; et quand elles existent, elles ne se recoupent pas forcément avec les données relatives aux formes d'habitat.

Les données disponibles dépendent aussi assez fréquemment de sources administratives et sont liées à des interventions publiques. Leur maniement 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 Fonds de solidarité logement (FSL) pourra aussi bien recouvrir une accen-

¹ Cf. également « Les chiffres du mal-logement » à la fin de ce rapport.

tuation 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 pourra aussi bien refléter un reflux des difficultés des ménages qu'une baisse des moyens dont disposent les FSL pour intervenir. À cela s'ajoutent de nombreuses difficultés pour suivre les évolutions statistiques dans la durée, dans des contextes institutionnels en évolution (décentralisation, réforme de l'Anah, de l'Anpeec et des collecteurs du 1 % logement...).

1^{re} situation de mal-logement : l'absence de logement personnel

L'Enquête logement de 2006 indique qu'une personne sur vingt s'est retrouvée sans logement personnel au cours de sa vie². Ainsi, 2,5 millions de personnes qui avaient un logement personnel au moment de l'enquête déclarent en avoir été privées au moins une fois par le passé ; parmi elles, 78 % ont été hébergées par un tiers, 14 % dans un service d'hébergement, 11 % ont dormi dans un lieu non prévu pour l'habitation (rue, parc, voiture, etc.). De son côté, la Fondation Abbé Pierre estime que plus de 600 000 personnes souffrent à l'heure actuelle de l'absence de logement personnel.

Les données présentées ici montrent que l'absence de logement constitue un phénomène massif, qui se manifeste de diverses manières : de la plus dramatique, représentée par la figure du « sans-abri » contraint de vivre dans la rue, à toutes les formes de prise en charge proposées par les structures d'accueil et d'hébergement temporaire, en passant par un large panel de solutions palliatives d'habitat atypique et précaire (squats, camping, chambres d'hôtel, hébergement chez des amis ou de la famille,...).

Au moins 100 000 personnes sont contraintes de vivre à la rue

L'absence de logement personnel se manifeste tout d'abord — de la manière la plus criante — à travers toutes les situations de personnes contraintes de vivre à la rue ou dans tout autre espace public : gare, métro, couloir de centre commercial, pont, jardin public, etc.

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, qui ne sera malheureusement pas réactualisée avant 2012, 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 6 500 personnes logées dans

² Maryse Marpsat, « Une personne sur vingt s'est retrouvée sans logement personnel au cours de sa vie », *Insee Première* n°1225, février 2009.

les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ou d'hébergement provisoires (CPH) pour réfugiés³. Pour autant, **tous les observateurs s'accordent à dire que les chiffres fournis par cette enquête sont inférieurs à la réalité, et que ce sont sans doute plus de 100 000 personnes qui sont concernées.**

Malgré son intérêt évident pour la connaissance du mal-logement, cette enquête sous-estime à l'évidence le phénomène⁴. Il suffit pour s'en convaincre de prendre en compte les nombreuses informations qui font état des financements du 115 et de la mobilisation des budgets sociaux des villes et des départements pour financer des chambres d'hôtel. Des budgets qui tendent à montrer que le nombre de personnes concernées est certainement supérieur à ce que révèle l'enquête. L'accroissement continu du nombre de personnes à la rue, depuis quelques années, constitue un phénomène inquiétant. Il inquiète parce qu'il trouve son origine dans un ensemble de processus qui l'alimentent de façon croissante : c'est ainsi que la politique de sectorisation psychiatrique contribue, quand le suivi des personnes en difficulté est insuffisant, à rejeter à la rue celles qui ont besoin de soins ; l'absence de suivi des sortants de prison et des jeunes majeurs provoque les mêmes effets, comme l'a fortement souligné le Rapport Pinte⁵. Notons également que les capacités d'accueil insuffisantes pour les populations migrantes renvoient également à la rue des personnes sans statut. Sans compter que s'y retrouvent aussi toutes les personnes qui ne peuvent trouver de place dans les structures d'hébergement (ou ne le souhaitent pas dans les conditions actuelles de fonctionnement de ces établissements) et celles qui sont rejetées d'un marché du logement de plus en plus sélectif.

Rappelons en effet, comme cela a été évoqué lors de la Conférence de consensus de la Fnars en novembre 2007, que les personnes sans abri ne constituent pas un groupe homogène : *« Le fait de ne pas avoir de chez-soi est parfois le seul point commun entre un salarié pauvre en attente de logement social, un vieil homme à la rue depuis des années, une femme victime de violences, une famille migrante en attente de papiers, un demandeur d'asile débouté, un jeune en rupture familiale, un « ex-placé » dans un foyer de protection de l'enfance, un ancien détenu, etc. »*

³ 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, 37 % dans un logement (studio ou appartement) dépendant d'associations ou d'organismes publics et 5 % à l'hôtel.

⁴ La définition très précise retenue pour qualifier le phénomène y contribue puisque l'enquête concernait « les personnes qui ont passé la nuit un jour donné dans un lieu non prévu pour l'habitation, ainsi que celles qui sont prises en charge par un organisme fournissant un hébergement gratuit ou à faible participation ».

⁵ En décembre 2007, le Premier ministre a demandé à Etienne Pinte, député des Yvelines, de concevoir un plan d'action opérationnel pour répondre au défi de l'hébergement des sans-abri et du droit au logement.

Les multiples facettes du « non-logement »

À ces personnes contraintes de vivre dans la rue s'ajoute un nombre considérable d'autres personnes qui ont recours à diverses formes de « non-logement », autrement dit à tous ces logements qui n'en sont pas : campings, caves, parkings, voitures, cabanes, wagons, bureaux, locaux désaffectés, cages d'escalier, cabanes, soupentes, etc.

D'après le recensement général de la population de 1999, ce sont 41 400 personnes qui vivent ainsi dans des habitats de fortune. Il convient toutefois de noter que le phénomène de non-logement est appréhendé de façon très parcellaire et approximative par la statistique publique, puisque celle-ci repose principalement sur des enquêtes ou recensements de personnes « logées ». On ne peut que s'étonner de ces lacunes face à l'enjeu essentiel que représente la connaissance des situations de non-logement pour pouvoir agir efficacement sur ses causes.

• *Environ 100 000 personnes résident de façon permanente dans des campings*

Les professionnels du secteur parlent d'une « déferlante » quand ils évoquent l'explosion de la clientèle permanente des campings qui y réside à l'année, parfois pour de longues périodes (personnes sans domicile fixe, mais aussi retraités, salariés précaires, etc.). Non suivi par la statistique publique (compte tenu du caractère illégal de cette pratique), le phénomène de résidence permanente en camping ne peut être appréhendé aujourd'hui que par des enquêtes de terrain auprès des gestionnaires. À partir des données du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne, une étude du CNRS⁶ a estimé que 100 000 personnes vivent toute l'année en camping ou mobil-home en 2005 (hors marinières et gens du voyage).

Rappelons que le recours aux terrains de camping constitue une solution d'habitat extrêmement précaire : sans bail, le ménage paie à la semaine ou au mois, sans garantie de pouvoir rester plus longtemps et bénéficie rarement des droits liés au logement. La résidence permanente en camping représente par ailleurs un coût élevé pour les ménages : dans son ouvrage⁷, France Poulain montre ainsi que des personnes qui trouvaient à s'y loger dans les années 1990 n'arrivent même plus à accéder ou à demeurer aujourd'hui dans ces solutions de fortune.

⁶ Etude réalisée en 2005 par France Poulain, chercheuse au CNRS.

⁷ France Poulain, *Le camping aujourd'hui en France, entre loisir et précarité*. Editions de la DDEA de l'Oise, septembre 2009, 172 p.

- **Le recours à diverses formes d'habitat atypiques**

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 1990 puisqu'il est passé de 379 000 à 271 000 entre le recensement de 1990 et celui de 1999.

Les situations d'habitat précaires

L'absence de logement personnel conduit aussi de nombreuses personnes à recourir à diverses solutions d'habitat précaire, que ce soit dans des chambres d'hôtels, des meublés, ou en hébergement temporaire chez des amis ou de la famille.

- **Plus de 10 000 places mobilisées en permanence dans des hôtels**

Si l'hôtel apparaît de plus en plus comme une solution de dernier recours pour assurer l'accueil d'urgence des personnes privées de domicile (et notamment des familles), il est toujours difficile de cerner les contours d'un phénomène que l'on identifie essentiellement à partir d'enquêtes locales. Sans qu'il ait la même ampleur qu'à Paris, l'hébergement en hôtel est également utilisé dans de nombreux autres départements. Le rapport de la Cour des Comptes sur les personnes sans domicile⁸ révèle ainsi que les Ddass ont réservé en permanence entre 50 places (Finistère) et près de 600 places (Nord) essentiellement pour des familles. D'autres investigations montrent que le recours aux hôtels est aussi très important dans un département comme l'Isère (270 chambres réparties dans 42 hôtels).

Alors que l'utilisation des hôtels coûte extrêmement cher à la collectivité (on estime à 321 millions d'euros la part du budget de l'État consacrée aux nuitées d'hôtel), ces solutions apparaissent insatisfaisantes pour les familles puisqu'elles n'y ont qu'une autonomie relative (absence de cuisine...) et que leur statut demeure très précaire. Tel était d'ailleurs le sens du discours du Président de la République devant le Conseil économique et social⁹ en 2007 : « *L'État dépense 1 million d'euros par jour pour loger les gens dans l'urgence, et notamment maintenir des familles à l'hôtel, dans des conditions de vie souvent indignes. Les réponses d'urgence sont souvent plus coûteuses que les solutions durables* ». Des propos qui appellent à présent une intervention effective.

⁸ Cour des Comptes, *Rapport public thématique*, « Les personnes sans domicile », La Documentation française, mars 2007. 236 p.

⁹ Discours du Président de la République prononcé le 17 octobre 2007 devant le Conseil économique et social.

- **Au minimum 150 000 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 logements accessibles. Mais comme nous l'avons évoqué dans un précédent rapport¹⁰, cela se fait le plus souvent dans des conditions très difficiles tant pour les hébergés que pour ceux qui les accueillent.

L'évaluation du nombre de personnes hébergées dans de mauvaises conditions est complexe, car il est délicat de connaître un phénomène mouvant qui fait appel aux solidarités de proximité. Il se révèle notamment dans le cadre des opérations de rénovation urbaine (quand la démolition fait surgir des besoins de relogement des locataires mais aussi de ceux qu'ils hébergent), dans les permanences des élus souvent confrontés à des demandes de logement formulées par des personnes hébergées, ou encore au travers de la mise en œuvre du Droit au logement opposable (11 % des recours déposés fin octobre 2009 concernaient des personnes dépourvues de logement et hébergées chez des tiers).

Au final, à partir des travaux de l'Insee et de nos estimations, sur le million d'hébergés aujourd'hui en France (identifié lors du recensement général de la population), on peut évaluer à 150 000 au moins le nombre de personnes hébergées dont les conditions de vie sont inacceptables.

- **Les « meublés »**

D'après l'Enquête logement de 2006, 433 000 ménages (soit 640 347 personnes) seraient locataires ou sous-locataires de meublés, ce qui correspond à une forte augmentation par rapport à 2002 (+ 22 %), et constitue un nouveau clignotant sur la situation de pénurie de l'offre de logements.

Près de 300 000 personnes en hébergement et en habitat temporaire.

Au cours des dernières années, les capacités d'hébergement ont augmenté et se sont diversifiées. Pour en rendre compte, nous disposons aujourd'hui de deux grilles de lecture différentes : celle du ministère du Logement qui constitue le cadre de référence en matière d'hébergement et d'insertion, et celle, plus étoffée, de la Cour des Comptes dont semble s'être inspiré le *Guide des dispositifs* édité par la DGALN et la DGAS en septembre 2008¹¹.

¹⁰ Chapitre 1 du rapport 2005 sur *l'Etat du mal-logement en France* : « L'hébergement... cache-misère de la crise du logement ? »

¹¹ *Guide des dispositifs d'hébergement et de logement adapté*, « Répondre aux besoins des personnes sans domicile ou mal logées », DGAS – DGALN, septembre 2008.

Les données du ministère du Logement font état d'une capacité de 98 940 places. Cette capacité devait être portée à 100 000 places dans le cadre du Plan de cohésion sociale qui s'est achevé fin 2009.

Tableau 1 - Les capacités d'hébergement d'urgence et d'insertion en 2008

	France entière
Hébergement d'urgence (1)	28 000
Hébergement d'insertion, CHRS (2)	38 700
Dispositif demandeurs d'asile dont :	32 240
- CADA (3)	20 700
- AUDA (4)	9 940
- CPH (5)	1 600
Total	98 940

(1) accueil inconditionnel.

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

(3) centre d'accueil des demandeurs d'asile.

(4) accueil d'urgence des demandeurs d'asile.

(5) centre provisoire d'hébergement

Source : DGALN.

Le ministère du Logement distingue trois types de structures :

- **Le dispositif généraliste d'urgence compte 28 000 places permanentes** dans les Centres d'hébergement d'urgence (CHU) ou de stabilisation et en chambres d'hôtel. Pendant l'hiver 2008-2009, environ 5 349 places supplémentaires ont été mises en service (certaines d'entre elles offrant des conditions d'accueil particulièrement précaires) ;
- **Le dispositif généraliste d'insertion compte 38 700 places en CHRS.** Les personnes et les familles y sont accueillies pour une durée prévisionnelle de 6 mois, renouvelable en fonction d'un projet dont l'objectif est de les aider à retrouver leur autonomie à travers des actions d'accompagnement social et d'insertion vers l'emploi et le logement ;
- **Le dispositif spécifique aux demandeurs d'asile comprenait 32 240 places fin 2008,** réparties entre Centres d'accueil pour demandeurs d'asile (20 700 places), accueils d'urgence pour demandeurs d'asile dans les Foyers de travailleurs migrants, structures collectives et chambres d'hôtels (9 940 places, utilisées dans l'attente de solutions plus durables) mais également en Centres provisoires d'hébergement (1 600 places) destinés aux réfugiés statutaires pour faciliter leur insertion sociale et professionnelle.

Ces données du ministère du Logement n'intègrent pas les catégories d'hébergement apparues ces dernières années et les places en habitat temporaire (résidences sociales, places de foyers transformées en résidences sociales, places financées en ALT...). En s'appuyant sur une nouvelle grille

de classification publiée en 2007 par la Cour des Comptes et sur les catégories du *Guide des dispositifs* édité en 2008 par la DGALN et la DGAS, il est possible de proposer une nouvelle estimation¹² du nombre de places dans le secteur de l'urgence, de l'insertion et du logement temporaire, qui aboutit à près du triple de celle établie par le ministère du Logement : l'ensemble du secteur compterait ainsi **plus de 280 000 places d'accueil**, dont 31 000 places d'urgence, 140 000 places en hébergement d'insertion et 111 000 places en hébergement et logement temporaire. Compte tenu de la mobilité des publics, ces dispositifs accueillent vraisemblablement beaucoup plus de personnes au cours de l'année.

Tableau 2 : Les capacités d'accueil d'urgence et d'insertion d'après le référentiel de la Cour des Comptes

	2008
places en centres d'hébergement d'urgence (CHU) (1)	10 267
places d'accueil d'urgence sous forme de nuitées d'hôtel (1)	9 802
places d'accueil d'urgence dans les CHRS (1)	4 407
places de stabilisation (1)	7 051
Total des places d'accueil d'urgence	31 527
places en CHRS (2)	31 540
places en CADA (3)	20 700
places en CPH pour les demandeurs d'asile (3)	1 600
places en hôtels pour les demandeurs d'asile (4)	10 740
places en résidences sociales « classiques », hors Maisons-relais et Résidences-accueil (2)	75 696
Total des places d'hébergement d'insertion	140 276
places d'hébergement (de type CHU ou en résidence sociale) ou logements indépendants financés par l'Aide au logement temporaire (ALT) (5)	24 700
places en maisons relais (3)	6 183
places en FJT (non transformées en résidences sociales) (6)	23 500
places en FTM (non transformées en résidences sociales) (3)	56 700
Total des places d'hébergement et de logement temporaire	111 083
Total général	282 886

(1) DGALN, au 31/12/2007.

(2) Ministère du Logement, 2008.

(3) Ministère du Logement, au 31/12/2008.

(4) Cour des Comptes, 2005.

(5) Les chiffres présentés pour l'ALT constituent une estimation basse du nombre de places puisqu'ils renvoient à la fois à des places et des logements.

(6) Ministère du Logement, au 1/01/2007.

NB. Ne figurent pas dans le tableau le dispositif d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (8 219 places financées au niveau déconcentré pour 2007 et 1 500 places d'accueil temporaire au niveau central).

¹² Cette estimation renvoie au découpage proposé par le « référentiel national des prestations du dispositif Accueil, Hébergement, Insertion » (AHI) élaboré par la DGAS, qui distingue l'accueil d'urgence de l'hébergement d'insertion (dans lequel sont intégrés les dispositifs relatifs aux demandeurs d'asile).

Cette estimation tient compte de nouvelles catégories de structures, telles que l'**hébergement de stabilisation** créé en 2006 où les sans-domicile peuvent séjourner plusieurs semaines voire plusieurs mois et bénéficier d'un accompagnement social approprié. Alors que le Gouvernement s'était engagé à porter la capacité d'accueil de ces structures à 10 500 places fin 2007 (par la transformation de 80 % des places d'hébergement d'urgence en places d'accueil durable¹³), un peu plus de 7 000 places seulement sont aujourd'hui recensées.

Figurent également dans ce décompte, les **résidences sociales**, qui constituent une autre modalité de logement temporaire destinée à des personnes en difficulté sociale et/ou économique, pour un accueil variant de 1 mois à 2 ans. Au 1^{er} janvier 2008¹⁴, on recensait 80 176 places (75 224 logements) en maisons-relais, résidences-accueil, résidences sociales issues de la transformation de Foyers de travailleurs migrants (FTM), de Foyers de jeunes travailleurs (FJT)... Parmi elles, 37 137 places sont issues de la transformation de FTM en résidences sociales, 21 147 de la transformation de FJT et 17 412 constituent une offre nouvelle *ex nihilo*.

Formes spécifiques de résidence sociale, les **maisons-relais** offrent un accueil en logement pérenne sans limitation de durée à des personnes disposant de faibles ressources dans une situation d'isolement ou d'exclusion lourde. Fin 2008, on recensait 6 183 places en maisons-relais et 2 309 places ayant un accord de financement mais non encore ouvertes. Si les créations se sont intensifiées en 2009, l'effort devra être soutenu encore d'ici 2012 pour atteindre l'objectif (fixé initialement à 12 000 places dans le Parsa et porté à 15 000 dans le Plan de relance)¹⁵.

À noter par ailleurs que ce tableau ne prend pas en compte l'hébergement financé par les Conseils généraux dans les établissements mère-enfants ni certaines formules récentes comme les résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS) dont le développement ne semble plus constituer aujourd'hui une priorité pour les pouvoirs publics (seulement 56 places en 2008).

Du Plan d'action renforcé en faveur des personnes sans abri adopté en janvier 2007 au Plan de relance de mars 2009, des politiques ont récemment favorisé le développement des places en hébergement d'urgence et logement temporaire. Cependant malgré l'ouverture des financements, de nombreuses difficultés persistent : sous la pression des délais du Plan de relance, il apparaît

¹³ Comme dans le même temps, les conditions d'accueil d'urgence ont été modifiées (extension des horaires d'ouverture, principe de non-remise à la rue, accompagnement dans un parcours d'insertion...), la frontière entre ces deux types d'accueil (urgence et stabilisation) risque d'être ténue, comme elle pourrait bien le devenir avec les CHRS puisque les structures d'hébergement de stabilisation ont vocation à développer un accompagnement social spécifique auprès de personnes accueillies plusieurs mois et devront même adopter à terme le statut de CHRS.

¹⁴ Source : enquête DHUP.

¹⁵ Souvent comptabilisées parmi les structures d'hébergement par les pouvoirs publics, il importe de rappeler que les maisons-relais constituent pour la Fondation Abbé Pierre un habitat durable.

difficile aux acteurs locaux de construire des démarches collectives conduisant à des projets ambitieux (la plupart des projets proposés renvoient finalement à de la mise aux normes). En l'absence de diagnostic avant 2008, les besoins en hébergement faisaient l'objet de réponses « bricolées » dans l'urgence (utilisation de bâtiments vacants, de mobil-home, de gymnases dans le cadre des plans Grand froid...), rendant impossible une structuration cohérente et efficace du secteur de l'hébergement.

Suite au rapport de Julien Damon sur la prise en charge des sans-abri dans l'Union européenne, qui s'inscrit dans la lignée de précédents travaux (rapport d'Étienne Pinte, lancement du Chantier national prioritaire 2008-2012 et nomination du préfet Alain Régnier), une refondation de la politique d'hébergement et du logement vient d'être lancée. Si les orientations retenues par le secrétaire d'État au Logement présentent des avancées intéressantes, la question des moyens reste posée et de nombreuses interrogations restent en suspens : rôle et place du « référent personnel », nature du suivi personnalisé, orientation du référentiel prestation/coût, etc.

2^e situation de mal-logement : les difficultés d'accès au logement

D'après une enquête réalisée à la demande de Nexity¹⁶ au début de l'année 2009, 80 % des Français estiment qu'il est aujourd'hui difficile de trouver un logement, et parmi eux 37 % jugent l'accès au logement « très difficile » (un chiffre en augmentation de 11 % par rapport à août 2007).

Chaque année, entre 2,5 et 3 millions de ménages font la difficile expérience de l'accès à un logement (que ce soit en tant qu'accédant à la propriété ou locataire), auxquels il faut ajouter les 1,2 million de ménages en attente d'un logement social et les 580 000 demandes de mutation au sein du parc Hlm. Parmi ces ménages, 1,5 à 2 millions trouvent chaque année une solution dans le parc privé (où ils sont confrontés à des niveaux de loyer qui continuent de progresser fortement) ; ils ne sont guère plus de 400 000 à accéder à un logement dans le parc Hlm, les autres accédant à la propriété.

Des ménages toujours plus nombreux en attente d'un logement social

La mise en place du numéro unique départemental d'enregistrement de la demande de logement social permet, malgré ses limites, d'appréhender l'évolution de la demande. **En 2008, 1 867 901 demandes¹⁷ étaient enregistrées** (soit 4 % de plus qu'en 2007). Parmi elles, 582 631 émanent de ménages déjà logés dans le parc Hlm, qui ont fait une demande de mutation pour changer de logement. Il y avait donc 1 285 270 demandes déposées par des ménages non logés dans le parc social.

Au cours des dernières années, la baisse de la mobilité dans le parc Hlm a entraîné une importante diminution de l'offre disponible (427 600 logements sociaux ont été offerts à la location en 2008 contre près de 500 000 en 1999 - Cf. tableau 29). Le taux de mobilité résidentielle reste en 2008 sous la barre des 10 % (9,8 %) et ne permet pas de libérer suffisamment de places pour de nouveaux entrants : **en 2008, seulement un tiers des demandeurs de logement social (hors demandes de mutation) a pu accéder au parc Hlm.**

Des dispositifs d'aide à l'accès fortement sollicités

• 133 000 ménages aidés par les FSL en 2007

Alors que jusqu'en 2002, plus de 150 000 ménages étaient financièrement aidés par les Fonds de solidarité logement (FSL) pour accéder à un logement, ces chiffres sont désormais orientés à la baisse et atteignent en 2007 leur niveau le plus bas. Le nombre des bénéficiaires des aides à l'accès est ainsi passé de 164 000 en 2002 à 133 000 en 2007, soit une diminution de 18,8 %. Si la baisse peut s'expliquer en partie par la montée en puissance du dispositif Loca-Pass jusqu'en 2007 (Cf. tableau 4), elle tient aussi à la baisse de la mobilité résidentielle qui réduit le nombre d'entrées de nouveaux ménages dans le parc locatif (notamment dans le parc Hlm).

À noter que les chiffres fournis par les FSL doivent être interprétés avec prudence¹⁸ du fait des difficultés rencontrées par les départements dans le traitement et la transmission des données (temps d'adaptation consécutif à la décentralisation des FSL en 2005). Pour l'année 2007, d'importants retards et la non-transmission de statistiques de 11 FSL ont conduit à la production d'une estimation nationale. Quant aux données de 2008, elles ne sont pas disponibles à l'heure actuelle, seuls quelques départements ayant communiqué leurs statistiques.

¹⁷ Les statistiques disponibles cumulent les 91 départements utilisant l'application informatique nationale du Numéro unique (Source : DGALN).

¹⁸ Les chiffres de 1999 et 2000 concernent 98 départements, ceux de 2001 portent sur 86 départements, ceux de 2004 portent sur 82 départements, ceux de 2005 sur 99. En 2006, les chiffres portent sur 100 départements et ceux de 2007 constituent une estimation nationale. L'interprétation des chiffres nécessite une certaine prudence notamment en matière d'ASLL en 2005 où seulement 89 départements ont répondu, et 46 en ce qui concerne les ménages cumulant ASLL et aide financière.

Tableau 3 - Evolution du nombre de ménages aidés par les FSL

Nombre de ménages	1999	2000	2001	2002	2003*	2004	2005	2006	2007
aides à l'accès locatif (a)	163 835	162 683	154 969	164 000	141 586	140 732	141 750	137 200	133 111
aides financières pour le maintien locatif (b)	64 717	75 994	72 845	75 000	60 580	61 837	64 584	68 200	66 081
aides financières aux copropriétaires occupants (c)	-	117	134	300	118	55	100	215	121
Total des ménages bénéficiaires d'une aide financière traditionnelle (a)+(b)+(c)	228 552	238 794	227 948	239 300	202 284	202 624	206 434	205 615	199 313
accompagnement social lié au logement (d)	66 724	65 134	83 974	69 000	-	82 300	57 580	52 451	44 193
dont ménages percevant une aide financière (e)	38 736	30 601	16 723	30 000	-	18 970	9 860	13 267	10 483
Total (a)+(b)+(c)+(d)-(e)	256 540	273 327	295 199	278 300	-	265 954	254 154	244 799	233 023

* À partir de 2003, les données concernant les ménages aidés financièrement à l'accès et au maintien locatif ont été calculées par la DREES, et celles sur les copropriétaires occupants par la DGALN (à noter que depuis 2003, ce sont les occupants de copropriétés faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ou d'une OPAH qui sont suivis par les FSL, et non plus les accédants en difficulté).

Source : DGALN.

En 2007, 233 000 ménages ont été aidés par les FSL, au titre d'une aide financière traditionnelle (aide à l'accès, au maintien et dans le cadre des copropriétés dégradées) ou d'une mesure d'accompagnement social lié au logement : ce chiffre est orienté à la baisse depuis plusieurs années (- 12,4 % par rapport à 2004). En intégrant les nouvelles aides aux fluides gérées par les FSL (Cf. tableau 18), ce sont toutefois plus de 500 000 ménages qui ont été aidés financièrement en 2007.

• Plus de 720 000 aides distribuées par le Loca-Pass en 2008

Le Loca-Pass est composé de deux aides : l'avance Loca-Pass qui aide les locataires entrant dans un nouveau logement à financer les dépôts de garantie, et la garantie Loca-Pass qui permet de garantir le paiement des loyers et charges au propriétaire. Le Loca-Pass a connu dès sa création un réel succès, et a progressé de façon continue jusqu'en 2007 : 726 000 aides ont alors été distribuées¹⁹, soit deux fois plus qu'en 2001.

L'année 2008 enregistre un tassement du nombre et du montant des aides Loca-Pass distribuées, une diminution qui concerne plus particulièrement les ménages aidés au titre de l'avance Loca-Pass (417 000 en 2008 contre 420 000 en 2007), celle-ci s'expliquant par la baisse du montant exigé pour le dépôt de garantie dans le parc privé (il correspond désormais à 1 mois de loyer au lieu de 2).

¹⁹ Le nombre de ménages aidés est inférieur au nombre d'aides distribuées par le Loca-Pass car une partie significative des ménages (44 % en 2008) sollicite une aide pour le dépôt de garantie et une autre pour la garantie de loyer.

Tableau 4 - Les aides Loca-Pass (avance et garantie des loyers et charges)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Montant (en M euros)	142	251	319	307	348	404	470	348
Nombre d'aides Loca-Pass accordées	363 056	485 148	521 666	476 815	542 686	629 044	726 881	723 062

Source : ANPEEC.

À noter que le Loca-Pass est plus particulièrement sollicité par les personnes de moins de 30 ans (qui représentent environ la moitié des bénéficiaires en 2007) et par les locataires du parc privé qui constituent 66 % des ménages aidés en 2008 (contre 28 % en 1999).

Le « Droit au logement opposable » : un révélateur de nombreuses situations de mal-logement

Depuis le 1^{er} janvier 2008, la loi sur le Droit au logement opposable (Dalo) permet à six catégories de ménages qui ne parviennent pas à accéder à un logement, de déposer un recours auprès des commissions de médiation installées dans chaque département sous la responsabilité des préfets, les ménages reconnus prioritaires devant alors être relogés en urgence. Fin octobre 2009, 122 560 recours avaient été déposés auprès des commissions de médiation, cette demande étant concentrée à 87 % sur 6 régions²⁰, dont près des deux tiers (63 %) sur la seule région Ile-de-France.

Tableau 5 : Bilan de la mise en œuvre du Dalo depuis le 1^{er} janvier 2008

	au 31/10/09
Recours déposés	122 560
Dossiers examinés par les commissions de médiation - dont décisions favorables pour un relogement	83 029 38 125
Total des personnes logées ou hébergées	17 589

Source : Comité de suivi du Droit au logement opposable.

Procédure de dernier recours pour l'accès à un logement, le Dalo constitue le révélateur de nombreuses situations de mal-logement non prises en charge à l'heure actuelle. À commencer par l'absence de domicile personnel qui se manifeste à travers plus de 30 % des recours, qu'il s'agisse de personnes dépourvues de logement (hébergées ou non chez des tiers, soit 21 %) ou de personnes en structures d'accueil (10 %). Le Dalo met également en lumière les difficultés rencontrées par de nombreux ménages pour accéder à un logement : en témoignent les demandes déposées dans le parc Hlm et non satisfaites au-delà de délais d'attente anormalement longs (elles constituent près d'un tiers des recours). Sans oublier toutes les situations de mal-logement

²⁰ Ile-de-France, PACA, Rhône-Alpes, Pays de la Loire, Nord-Pas de Calais et Languedoc-Roussillon.

liées à de mauvaises conditions d'habitat (27 %) ²¹ ou à des difficultés pour se maintenir dans son logement (11 %).

Tableau 6 : Motifs des recours logement pour lesquels un accusé de réception a été délivré

Personnes dépourvues de logement	20,7 %
- dont logées chez des tiers	10,7 %
- dont non logées chez des tiers	9,9 %
Personnes hébergées dans une structure d'hébergement de façon continue depuis plus de 6 mois ou logées dans un logement de transition depuis plus de 18 mois	9,6 %
- dont hébergées de façon continue dans une structure d'hébergement	6,2 %
- dont logées dans un logement de transition	3,5 %
Personnes ayant dépassé le délai d'attente anormalement long pour une demande de logement Hlm	31,9 %
Personnes logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux	8,7 %
- dont logées dans des locaux impropres à l'habitation	2,1 %
- dont logées dans des locaux présentant un caractère insalubre ou dangereux	6,6 %
Personnes handicapées ou ayant à leur charge une personne en situation de handicap ou au moins un enfant mineur ET occupant un logement qui présente au moins un des risques pour la sécurité et la santé ou qui est en situation d'inconfort ou de sur-occupation.	18,0 %
- dont personnes handicapées ou avec mineur logée dans un logement non décent	6,1 %
- dont personnes handicapées ou avec mineur dans un logement sur-occupé	12,0 %
Personnes menacées d'expulsion sans relogement	11,0 %

Source : Comité de suivi Dalo, au 30 octobre 2009.

3^e situation de mal-logement : les mauvaises conditions d'habitat

D'après une estimation réalisée par l'Insee²² dans le cadre de la mise en œuvre du Droit au logement opposable, 520 000 à 530 000 ménages pourraient répondre aux critères de la loi Dalo en France métropolitaine, soit parce qu'ils habitent un logement insalubre ou menaçant de tomber en ruine, soit parce qu'ils n'ont pas le confort de base, ou encore qu'ils se retrouvent dans un logement surpeuplé, tout en abritant un enfant mineur ou une personne handicapée. Les résultats de l'enquête Logement de 2006²³ indiquent quant

²¹ Soit 8,7 % de personnes logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux et 18 % de personnes handicapées ou ayant à leur charge une personne en situation de handicap ou au moins un enfant mineur et occupant un logement qui présente au moins un des risques pour la sécurité et la santé ou qui est en situation d'inconfort ou de sur-occupation.

²² Pierrette Briant, Catherine Rougerie « Les logements sont plus confortables qu'il y a vingt ans et pèsent davantage sur le revenu des ménages », in *France, portrait social - Edition 2008*, p.105.

²³ Exploitation DHUP.

à eux que plus de 2 millions de personnes vivent encore dans des logements inconfortables, de mauvaise qualité et/ou surpeuplés.

L'amélioration inégale du confort et du surpeuplement

• **Des conditions de confort qui s'améliorent globalement**

En ce qui concerne le confort sanitaire des logements, la situation semble s'être améliorée, comme le montre l'enquête 2006 : alors que 15 % du parc ne disposait pas en 1984 de l'un des trois éléments essentiels que sont l'eau courante, une installation sanitaire (baignoire ou douche) ou des WC intérieurs, cette proportion a diminué à 2,5 % en 2002 et à 1,3 % en 2006. Cela représente néanmoins 354 000 logements sans confort sanitaire, parmi lesquels 270 000 sont sans WC intérieurs et 210 000 sans installation sanitaire, auxquels on peut ajouter un petit nombre de logements ne disposant pas d'eau courante. Dans près de neuf cas sur dix, il s'agit d'habitations anciennes, construites avant 1948. Les ménages sont dans la moitié des cas des personnes seules, retraitées, vivant dans une maison pour la plupart en zone rurale, en majorité propriétaires. Les autres sont des ménages disposant de revenus modestes, propriétaires, occupants de logements meublés ou sous-locataires.

Tableau 7 - Evolution du confort sanitaire des logements (en milliers de logements)

Effectifs en milliers de logements	1984	1988	1992	1996	2002	2006
Logements sans confort sanitaire (1)	3 050	2 039	1 369	934	612	354
Logements avec eau, WC et installations sanitaires, sans chauffage central	3 089	3 267	3 092	3 576	1 698	1 438
Logements avec « tout confort » (2)	14 226	15 950	17 670	18 776	22 215	24 571
Ensemble des résidences principales	20 364	21 256	22 131	23 286	24 525	26 363

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

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

Source : Insee - Enquêtes logement.

Au-delà de l'inconfort, l'Enquête logement de 2006 propose d'évaluer la mauvaise qualité des logements à travers d'autres critères, notamment l'absence d'installation pour faire la cuisine, l'électricité déficiente (ni installation encastree, ni fils protégés par des baguettes, ni prise de terre) et le mauvais état du revêtement et de l'aspect extérieur de la façade principale : ces critères conduisent à évaluer l'inconfort et la mauvaise qualité du logement à 711 000 logements en 2006, dans lesquels vivent plus de 1,3 million d'habitants.

Si le confort sanitaire des logements s'est donc globalement amélioré, il convient de rappeler que l'inconfort revêt des formes multiples (inconfort acoustique, thermique, mauvaise qualité des équipements de plomberie et d'électricité, difficultés dans la maîtrise des charges, etc...) dont certaines s'aggravent dans la période actuelle.

• *La montée de la « précarité énergétique »*

Les faibles revenus des ménages, conjugués à une mauvaise qualité thermique des logements et à l'explosion des coûts de l'énergie, ont conduit ces dernières années à l'augmentation de situations de mal-logement relevant de la « précarité énergétique ». Si elle se manifeste pour de nombreuses familles par des difficultés d'ordre financier (situations d'impayés, endettement progressif, coupures d'énergie,...), elle peut se traduire également par des pratiques dangereuses (calfeutrement des aérations, utilisation de solutions de chauffage inadaptées comme les poêles à pétrole), ou encore par une privation de chauffage (pour en limiter les coûts). La précarité énergétique n'est pas sans conséquences sur la santé des personnes (développement de maladies respiratoires, sur-mortalité hivernale...), mais aussi sur leur vie sociale (repli sur soi, isolement social...). Sans compter qu'elle constitue une véritable spirale puisqu'un logement en mauvais état et mal chauffé se dégrade, devient de plus en plus difficile et onéreux à chauffer, entraînant plus de difficultés sanitaires et sociales, etc.

À partir des résultats de l'Enquête logement de 2006, l'Anah identifie près de 3,4 millions de ménages touchés par la précarité énergétique (soit 13 % des ménages en France) auxquels il faut ajouter 290 000 ménages²⁴ ayant recours à des pratiques de restriction ou de privation de chauffage. Les ménages modestes (appartenant au 1^{er} quartile de niveau de vie) et vivant dans des maisons individuelles sont les premiers touchés par la précarité énergétique. Parmi eux, on retrouve plus d'un million de propriétaires occupants, majoritairement des personnes âgées (74 % sont âgés de plus de 60 ans), des personnes vivant en milieu rural ou dans de petites agglomérations (73 %) et des personnes seules ou des ménages sans enfants (80 %). Les locataires modestes vivant dans des maisons individuelles sont aussi fortement touchés, que ce soit dans le parc privé (environ 230 000 ménages) ou public (environ 100 000 ménages).

• *Un nombre de logements surpeuplés qui reste inquiétant*

En ce qui concerne le surpeuplement, la situation semble s'être globalement améliorée puisque l'on recense 183 000 logements en « surpeuplement accentué » en 2006, contre 218 000 en 2002. Ce sont cependant près de 800 000 personnes qui sont concernées par ce problème. Et si l'on se réfère à tous ceux qui habitent dans des logements « surpeuplés au sens large », ce sont au total 4,5 millions de personnes qui sont concernées (Enl 2002).

²⁴ Ménages dont le taux d'effort énergétique est inférieur à 10 % mais qui, tout en ayant limité leur consommation, déclarent avoir souffert du froid pour des raisons financières.

Tableau 8 - Surpeuplement des logements

	En nombre de logements (en milliers)				En nombre de personnes (en milliers)			
	1992	1996	2002	2006	1992	1996	2002	2006
Total résidences principales	22 131	23 286	24 525	26 283	56 103	57 785	58 592	59 620
Logements en surpeuplement accentué (1)	290	210	218	183	1 411	1 027	1 037	797
Logements surpeuplés au sens large (2)	1 386	1 295	1 226	NC	5 120	4 779	4 544	NC

Source : DGALN à partir du traitement EnI Insee.

(1) 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.

(2) 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 18 m² par personne de référence plus 12 m² par autre personne de 14 ans ou + 9 m² par enfant de moins de 14 ans.

Notons qu'une publication de l'Insee estime, sur une autre base²⁵, que 2,4 millions de ménages vivent en 2006 en situation de surpeuplement. Il s'agit le plus souvent de ménages jeunes (21 % des ménages dont la personne de référence a moins de 30 ans) et de ménages logés dans l'habitat collectif (16 % des ménages).

Habitat indigne : un million de personnes concernées

L'actualité fait régulièrement apparaître des situations d'insalubrité, de saturation 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 — juridiques et sociales — inacceptables. Le programme national de lutte contre 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, habitat et installations précaires... **Selon les estimations ministérielles, les risques sanitaires liés à cet habitat concernent environ 600 000 logements dans lesquels vivent un peu plus d'un million de personnes.**

²⁵ Au sens de l'Insee, le caractère surpeuplé d'un logement est déterminé en fonction de critères dépendant du nombre de pièces et de la surface, celle-ci constituant un critère supplémentaire par rapport à l'indicateur habituellement publié par l'Insee.

Si le Dalo permet de révéler nombre de problématiques liées à des logements insalubres ou dangereux, impropres à l'habitation ou non-décent (près de 15 % des recours renvoient à ces situations), la perception de l'habitat indigne demeure le plus souvent liée aux dispositifs et politiques de traitement mis en œuvre au niveau national ou à l'échelle locale. Ainsi, si l'on constate une diminution du nombre de logements traités, elle ne traduit pas tant une amélioration de la situation qu'une moindre mobilisation des politiques publiques sur cette problématique. Une partie de ces lacunes pourrait être comblée prochainement avec la mise en place d'observatoires nominatifs de logements indignes et indécents dans tous les départements²⁶.

Au niveau national, le nombre de logements subventionnés par l'Anah au titre de la lutte contre l'habitat indigne a augmenté de 44 % en 2008, mais reste en-deça de l'objectif annuel fixé.

Tableau 9 : Logements subventionnés dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne*

	2004	2005	2006	2007	2008
Objectifs	5 050	7 500	13 000	13 500	13 500
Réalisés	5 238	6 293	5 885	7 185	10 375
Taux de réalisation	103,7%	84%	45%	53%	77%

*propriétaires bailleurs et propriétaires occupants.

Source : Anah.

NB : Les 10 375 logements subventionnés dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne sont comptabilisés parmi les 112 761 logements réhabilités par l'Anah (Cf. tableau 14).

D'une manière générale, ces dernières années témoignent d'une montée en charge des actions concrètes de terrain, grâce aux outils et aux réseaux professionnels mis en place. Il ressort d'enquêtes réalisées depuis mars 2005²⁷, que le traitement de l'habitat indigne est désormais pris en compte plus systématiquement dans toute la problématique habitat : inscription dans les plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), prise en compte de l'habitat indigne dans les documents de cadrage et de programmation des politiques locales de l'habitat, etc. Si la politique de lutte contre l'habitat indigne doit pouvoir s'appuyer désormais sur des pôles départementaux, il conviendra de veiller à leur mise en œuvre effective dans tous les départements (seul un département sur trois en étant doté à ce jour)²⁸. Au final, bien que des moyens juridiques, opérationnels et financiers aient été

²⁶ Article 85 de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009.

²⁷ D'après l'enquête nationale lancée en mars 2005 auprès de toutes les DDE, DRE, DDASS et DRASS métropolitaines (renouvelée en avril 2006, août 2007 et août 2008), plus de 9 départements sur 10 ont inscrit cette priorité dans le cadre de procédures opérationnelles (volet spécifique des PDALPD et PLH) et de nombreuses procédures incitatives de type OPAH, PIG et MOUS sont en cours ou en projet. A noter que la problématique de l'habitat indigne touche plus durement les départements d'Outre-Mer : d'après le rapport Torre de novembre 2006, 26 % des résidences principales y seraient insalubres contre 8 % en métropole.

²⁸ Les pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne devront s'appuyer sur les correspondants départementaux de la mission du Préfet Régnier.

mis en œuvre pour le traitement de l'habitat indigne, les acteurs publics souffrent toujours aujourd'hui d'un manque de moyens budgétaires et humains au regard de l'ampleur des besoins.

• **Un bilan en demi-teinte sur le volet de la lutte contre l'insalubrité**

Les procédures de lutte contre l'insalubrité visent le traitement des logements dont l'état de dégradation est tel qu'il porte atteinte à la santé de ses occupants. Il existe juridiquement deux types d'insalubrité (remédiable et irrémédiable) reposant sur des modes d'intervention opérationnels et financiers différents :

- la sortie d'insalubrité « remédiable » est assurée essentiellement par des subventions aux travaux de l'Anah au bénéfice des propriétaires, et par la mise en œuvre de dispositifs de type OPAH, PIG ou « MOUS insalubrité ». En cas d'échec de ces dispositifs, des procédures coercitives par la prescription de travaux aux propriétaires peuvent être mises en œuvre par arrêté préfectoral ;
- l'insalubrité « irrémédiable »²⁹ (lorsqu'il n'existe aucun moyen technique pour mettre fin à la situation d'insalubrité ou lorsque les travaux nécessaires à sa résorption seraient plus coûteux que la reconstruction) est traitée principalement dans le cadre du dispositif de résorption de l'habitat insalubre.

Concernant l'insalubrité remédiable, le nombre de logements traités par l'Anah est en augmentation constante depuis 2005 et a fait un bond de plus de 50 % en 2008. Les subventions engagées par l'Anah sur ce volet étant passées de 72,5 M€ en 2007 à 113,9 M€ en 2008.

Tableau 10 : Logements traités au titre de la sortie d'insalubrité

	2005	2006	2007	2008
Objectifs	3 000	5 500	6 000	n.c.
Réalisés	2 909	3 486	4 675	7 267
Taux de réalisation	97 %	63 %	78 %	-

Source : Anah.

En cas d'insalubrité irrémédiable, le dispositif de résorption de l'habitat insalubre (RHI) consiste en une réhabilitation lourde des immeubles interdits à l'habitation grâce à de fortes subventions de l'État, et à les transformer en logements locatifs sociaux. En 2008, le nombre de logements traités atteint son niveau le plus bas de ces six dernières années, avec seulement 132 logements insalubres traités (pour la plupart démolis), contre 247 en 2007 et 849 en 2005. De même, le nombre de logements sociaux créés et le taux de reconstitution par rapport à l'offre démolie chutent considérablement en 2008. Au-delà de ces évolutions inquiétantes, il convient de pointer le nombre ridiculement faible de logements concernés chaque année par ce dispositif.

²⁹ L'insalubrité « irrémédiable » a été définie par la loi du 13 juillet 2006 portant Engagement national pour le logement.

Tableau 11 : Bilan du dispositif de Résorption de l'habitat insalubre (RHI)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Logements insalubres irrémédiables traités	156	44	443	477	849	520	247	132
Logements locatifs sociaux produits	16	44	153	191	490	355	210	71
Taux de reconstitution de l'offre	10,3 %	100 %	34,5 %	40,0 %	57,7 %	68,3 %	85,0 %	53,8 %

• **Le traitement du saturnisme en perte de vitesse**

L'intoxication au plomb toucherait 85 000 enfants de moins de 6 ans, vivant dans des logements insalubres. Ces données datant de 1999 devraient être actualisées prochainement par une enquête de l'Institut national de veille sanitaire et de l'Inserm réalisée en 2008-2009.

Il est également possible d'appréhender le phénomène du saturnisme infantile à travers l'action publique mise en œuvre dans ce domaine, qui repose sur deux types de mesures :

- des **mesures préventives** reposant sur l'obligation d'effectuer un « Constat de risque d'exposition au plomb » (CREP) en cas de vente de logements anciens, mais aussi pour tout nouveau contrat de location et pour les parties communes des immeubles construits avant 1949. Les CREP ont également été élargis au repérage des facteurs de dégradation du bâti³⁰ ;
- des **mesures d'urgence** lorsqu'est signalé au préfet un cas de saturnisme infantile ou un risque d'accessibilité au plomb pour les occupants d'un immeuble d'habitation. Le préfet peut alors faire réaliser un diagnostic pour évaluer les risques précis pour les occupants, en particulier les mineurs ; si le diagnostic est positif, il peut imposer au propriétaire la réalisation de travaux pour éliminer ce risque³¹, et en cas de carence du propriétaire, s'y substituer.

En 2007, l'action publique de lutte contre le saturnisme était en perte de vitesse : seulement 13 440 mesures préventives avaient été engagées par les services (contre 37 278 l'année précédente) et 2 825 diagnostics réalisés dans les logements (contre 3 500 en 2006). On ne peut que regretter l'absence de données actualisées pour l'année 2008 (consécutive à des retards pris dans le lancement de l'enquête), compte tenu de l'enjeu que représente le traitement du saturnisme pour la santé des enfants.

³⁰ Se substituant aux « États de risques d'accessibilité au plomb » (ERAP), les CREP sont généralisés à tout le territoire français (et non plus uniquement les zones à risque d'exposition au plomb couvertes par un arrêté préfectoral). Leur champ d'application est élargi depuis août 2008 aux nouveaux contrats de location et aux parties communes des immeubles construits avant 1949.

³¹ Il s'agit de supprimer l'accessibilité au plomb et non de supprimer définitivement les peintures au plomb.

Tableau 12 : Signalements et traitement du saturnisme

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Mesures préventives ERAP, puis CREP à partir de 2007	58 744	74 115	86 856*	NR	37 278	13 440
Signalements						
- Cas de saturnisme chez enfants mineurs (1)	492	459	495	NR	375	316
- Logements présentant des risques	1 366	1 134	1 284	NR	-	1 212
Diagnostics réalisés dans les logements (2)	3 172	3 639	4 296	NR	3 512	2 825
Travaux	2 207	2 145	1 930	NR	1 660	1 459
- dans des logements	2 051	1 784	1 617		1 440	1 266
<i>dont par propriétaires</i>	1 920	1 534	1 367		1 224	1 076
<i>dont travaux d'office</i>	131	250	250		216	190
- sur parties communes	156	361	313		220	193
Nombre de contrôle de conformité après travaux	803	1 040	1 513	NR	1 261	1 607

* Ce chiffre est établi sur un plus grand nombre de départements que les 78 définis avec zones à risques.

(1) En 2007, 60 % des cas déclarés concernent la région Ile-de-France principalement en Seine-Saint-Denis, à Paris et dans les Hauts-de-Seine. De nombreux cas ont également été signalés dans les départements des Bouches-du-Rhône, du Nord et du Rhône.

(2) Environ un diagnostic sur deux dans les logements est positif (1 476 en 2007).

Concernant l'action de l'Anah, on constate un même ralentissement sur le front de la réduction du risque du saturnisme : le nombre de logements subventionnés atteignait en 2008 son niveau le plus bas de ces quatre dernières années (1 060 logements traités, contre près de 3 400 en 2005), et la part des crédits engagés sur ce volet ne représentaient plus que 4 % de l'ensemble des subventions accordées au titre de la lutte contre l'habitat indigne, contre 7 % en 2007.

Tableau 13 : Logements traités dans le cadre de la réduction du saturnisme

	Logements subventionnés dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne (PB et PO)		Dont réduction du risque de saturnisme	
	Objectifs	Réalisés (%)	Objectifs	Réalisés (%)
2005	7 500	6 293 (84 %)	4 500	3 384 (75 %)
2006	13 000	6 243 (48 %)	7 500	2 757 (37 %)
2007	13 500	7 185 (53 %)	7 500	2 505 (33 %)
2008	13 500	10 375	<i>n.c.</i>	1 060

Source : Anah.

L'amélioration de l'offre de logements

• L'amélioration de l'habitat en stagnation

Bien que le niveau d'inconfort et d'insalubrité soit encore important, le nombre de logements améliorés ou réhabilités avec l'aide de l'État a subi une forte baisse au cours des dix dernières années : 210 000 logements ont été réhabilités en 2008, contre plus de 350 000 en 1999. Sur cette période, la réduction de l'effort d'amélioration a été tout aussi significative dans le parc public (- 39 %) que dans le parc privé (- 42 %). Alors que le niveau des réhabilitations dans le parc public semble se redresser en 2008, l'amélioration des logements dans le parc privé poursuit sa chute et enregistre une nouvelle baisse (- 14 %). Ces évolutions sont inquiétantes car elles ne permettent ni de maintenir un niveau de confort satisfaisant du parc immobilier, ni évidemment de répondre aux exigences du Grenelle de l'environnement.

Tableau 14 : Nombre de logements réhabilités aidés par l'État

	Parc public	dont PALULOS	dont PNRU	Parc privé	dont propriétaires occupants*	dont propriétaires bailleurs	Total
1999	160 000	160 000	-	195 800	77 400	118 400	355 800
2000	123 248	123 248	-	215 726	80 184	135 542	338 974
2001	88 102	88 102	-	199 728	72 046	127 682	287 830
2002	75 737	75 737	-	178 385	63 380	115 005	254 122
2003	80 398	80 398	-	158 069	70 778	87 291	238 467
2004	58 443	34 974	23 469	143 391	58 630	84 761	201 834
2005	91 663	57 628	34 035	132 044	54 434	77 610	223 707
2006	75 220	47 880	27 340	133 281	53 668	79 613	208 501
2007	78 063	47 808	30 255	131 350	57 900	73 450	209 413
2008	97 700	50 090	47 610	112 761	53 695	59 066	210 461

Source : DGALN-DHUP.

*Jusqu'en 2001, les logements subventionnés au titre des propriétaires bailleurs relevaient du dispositif de prêt à l'amélioration de l'habitat (PAH).

• 350 000 ménages fragilisés dans des copropriétés dégradées

Bien qu'ils soient propriétaires de leur logement, de nombreux ménages sont aujourd'hui fragilisés, notamment dans des immeubles collectifs en copropriété. En effet, alors que 74 % des logements collectifs privés sont en copropriété, de nombreux ensembles rencontrent de graves difficultés sur le plan technique (obsolescence du bâti, dégradations, malfaçons), sur le plan financier (endettement élevé de la copropriété, impayés de charges) ou sur le plan social (paupérisation des occupants). Ces copropriétés nécessitent des travaux importants de réhabilitation, plus particulièrement sur les parties communes.

S'il n'existe à ce jour aucune source permettant de recenser le nombre de copropriétés dégradées, les résultats de l'Enquête logement 2002 avaient permis de chiffrer à environ 300 000 le nombre de logements situés dans des copropriétés en situation de fragilité. Ce chiffre est cependant sous-estimé, et la DGALN pointe le fait que ce sont plus de 350 000 ménages qui sont dans cette situation.

D'après une enquête réalisée par la DGALN auprès des DDE métropolitaines en juillet 2005, 70 556 logements sont en cours de traitement ou sur le point de l'être. Parmi eux, 30 605 logements faisaient l'objet d'un plan de sauvegarde³² et 21 770 logements faisaient l'objet d'une OPAH³³. Une actualisation de cette enquête était attendue pour l'automne 2009 ; les résultats ne sont pas disponibles à ce jour.

Pour l'année 2008, le nombre des logements en copropriétés en difficulté subventionnés par l'Anah a diminué (17 575 logements contre 22 758 en 2007), que ce soit à travers la mise en œuvre des OPAH (7 284 logements en 2008 contre 10 729 en 2007) ou celle des plans de sauvegarde (10 291 logements en 2008, contre 12 029 en 2007).

Tableau 15 : Traitement des copropriétés en difficulté

	Logements subventionnés par l'Anah		dont OPAH copropriétés		dont plans de sauvegarde	
	Objectifs	Réalisé (%)	Objectifs	Réalisé (%)	Objectifs	Réalisé (%)
2006	25 700	19 154 (75 %)	10 700	8 955 (84 %)	15 000	10 199 (68 %)
2007	22 100	22 758 (103 %)	8 100	10 729 (132 %)	14 000	12 029 (86 %)
2008	n.c.	17 575	n.c.	7 284	n.c.	10 291

NB : Les 17 575 logements traités dans le cadre de copropriétés dégradées sont comptabilisés parmi les 112 761 logements réhabilités par l'Anah (Cf. tableau 14).

Source : Anah.

4^e situation de mal-logement : les difficultés de maintien dans le logement

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. En effet, le budget que consacrent

³² Sous l'autorité du préfet, le plan de sauvegarde a pour objectifs de réaliser des travaux de conservation de l'immeuble, de rétablir le fonctionnement des instances de la copropriété, d'assainir sa gestion et sa situation financière etc.

³³ L'OPAH copropriété organise le cadre de l'action publique préventive et curative pour les copropriétés fragiles ou en risque de déqualification.

les Français pour se loger ne cesse de croître, et il se situe désormais loin devant l'alimentation (respectivement 25 % et 13 %), alors que la situation était inverse au début des années quatre-vingt. La part des ressources des ménages affectée au logement et à son fonctionnement a atteint en 2008, comme en 2007, un niveau historique, avec une moyenne de 25,4 %.

Selon les comptes du logement, la dépense moyenne engagée par les ménages pour se loger est passée de 7 890 € par an en 2002 à 9 700 € en 2007 connaissant ainsi une augmentation de 23 % bien supérieure à celle de l'évolution des prix à la consommation durant la même période.

Près de 500 000 ménages locataires en impayés de loyers et 70 000 propriétaires en retard de remboursement de prêt

Alors que l'Enquête logement de 2002 indiquait une diminution sensible du nombre et du taux des ménages en situation d'impayés, l'enquête 2006 révèle une augmentation inquiétante dans le parc social (+ 57 %) et plus encore dans le parc privé (+ 82 %). 1,8 million de locataires affirment avoir rencontré des difficultés, et parmi eux 480 000 se sont retrouvés en situation d'impayés (contre 289 000 en 2002). Cette hausse inquiétante traduit les difficultés de plus en plus fortes auxquelles sont confrontés les ménages face à l'augmentation des dépenses liées au logement³⁴.

Les deux tiers des impayés concernent des ménages modestes ou très modestes, qui ne parviennent plus à faire face à la flambée du prix des loyers et des charges, même lorsqu'ils bénéficient d'aides au logement (ce qui est le cas pour plus des deux tiers d'entre eux).

Tableau 16 : Nombre de ménages en impayés de loyers dans le secteur locatif.

	1996	2002	Variation 1996-2002	2006	Variation 2002-2006
Secteur locatif social % par rapport au parc locatif social	218 000 5,3 %	187 000 4,4 %	- 14 %	294 000 6,4 %	+ 57 %
<i>dont bénéficiaires AL % par rapport aux ménages en impayés</i>	<i>154 000 71 %</i>	<i>137 000 73 %</i>	<i>- 11 %</i>	<i>201 000 68 %</i>	<i>+ 47 %</i>
Secteur locatif privé % par rapport au parc locatif privé	107 000 2,1 %	102 000 1,8 %	- 5 %	186 000 3,4 %	+ 82 %
<i>dont bénéficiaires AL % par rapport aux ménages en impayés</i>	<i>55 000 51 %</i>	<i>57 000 56 %</i>	<i>+ 4 %</i>	<i>124 000 67 %</i>	<i>+ 118 %</i>

Source : Enquêtes logement Insee.

³⁴ Selon le Baromètre de septembre 2009, 212 814 dossiers de surendettement ont été déposés auprès de la Banque de France dont 178 393 déclarés recevables entre octobre 2008 et septembre 2009 (soit une progression de 15 % par rapport à l'année précédente). À l'heure actuelle, un peu plus de 744 000 ménages sont inscrits au fichier des incidents de paiement et font l'objet d'une mesure destinée à remédier à leur état de surendettement.

Parmi les ménages ayant connu des accidents de paiement en 2006 figure également un nombre élevé de ménages propriétaires ou accédants : dans les deux années précédant l'enquête, 565 000 ménages propriétaires ou accédants ont eu des difficultés à payer leurs charges ou leurs remboursements d'emprunts immobiliers, et 70 000 d'entre eux ont été en situation d'impayés³⁵. Au total, si l'on considère l'ensemble des locataires et propriétaires, **ce sont près de 2,4 millions de ménages qui ont rencontré des difficultés pour s'acquitter des dépenses liées à leur logement, et parmi eux environ 550 000 qui ont été confrontés à un impayé.**

L'évolution des impayés locatifs est à mettre en relation avec l'augmentation du niveau des loyers. Alors que les révisions de loyers sont réglementées dans le parc privé pour les locataires en place (elles ne peuvent excéder les variations d'un indice de référence), la part des loyers ayant augmenté sans lien avec cet indice a fortement progressé au cours des dix dernières années, atteignant en 2007 un record historique (34,3 % contre 21,7 % en 1998). Parallèlement, la part des ménages ne subissant aucune hausse de leur loyer a atteint son niveau le plus bas en 2006 (3,3 %) et se situe aujourd'hui autour de 5 % (contre 27,1 % en 1998).

Tableau 17 : Evolution du prix des loyers pour les locataires en place (hors charges et hors taxes)

Poids des loyers concernés (%)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Augmentations liées à l'indice de référence*	31,2	27,5	29,6	28,3	33,7	32,6	33,9	27,7	33,2	24,9
Augmentation sans lien avec l'indice de référence*	21,7	22,4	23,8	28,2	28,7	28,3	31,6	27,4	26,4	34,3
Sans hausse	27,1	29,4	24,1	25,3	20,5	20,8	10,7	8,7	3,3	5,1

Source : Insee – Enquête « Loyers et charges ».

*Dans l'enquête « Loyers et charges », toute hausse de loyer proche de l'indice de référence est considérée « en lien avec l'IRL ». Quand elle s'en écarte, elle est considérée comme « sans lien avec l'indice de référence ».

Des dispositifs d'aide au maintien fortement sollicités

• Les aides au maintien locatif distribuées par les FSL en 2007

Après avoir globalement progressé au cours des trois dernières années (cf. tableau 3), le nombre des aides au maintien distribuées par les FSL accuse une forte baisse pour l'année 2007. En prenant en compte les aides aux impayés locatifs, les aides aux copropriétaires en difficulté ainsi que les aides aux impayés de fluides (énergie, eau, téléphone), la DGALN estime que 372 000 ménages ont été aidés financièrement au titre d'un ou de plusieurs impayés en 2007 (contre 388 870 en 2006).

³⁵ « Les logements sont plus confortables qu'il y a vingt ans et pèsent davantage sur le revenu des ménages », in Insee, *Portrait social* 2008.

Les données 2008 n'étant pas disponibles à ce jour (quelques départements seulement ayant transmis leurs statistiques), nous devons nous appuyer sur celles de 2007. En notant toutefois que celles-ci constituent une estimation nationale, visant à pallier le caractère parcellaire³⁵ et imparfait des informations transmises par les FSL en 2007.

Tableau 18 : Evolution des aides distribuées par les FSL au titre des impayés
(voir aussi tableau 3)

	2005	2006	2007
aides financières pour le maintien locatif (1)	64 584	68 200	66 081
aides financières aux copropriétaires occupants (2)	100	215	121
aides financières au titre des impayés de fluides (3):	322 037	382 200	362 774
- dont impayés d'énergie	266 744	318 353	301 302
- dont impayés d'eau	50 476	59 945	59 140
- dont impayés de téléphone	4 817	3 902	2 332
Total des ménages aidés financièrement au titre des impayés (4)	333 450	388 870	372 049

(1) DREES.

(2) DGALN.

(3) DREES avec double compte.

(4) Estimation DGALN, sans double compte.

Source : DGALN.

Malgré leur diminution, les nouvelles aides aux impayés de fluides continuent d'avoir un poids très important puisqu'elles représentent plus de 70 % de l'ensemble des aides financières distribuées par les FSL en 2007.

• *Le Loca-Pass « maintien » de plus en plus sollicité*

La distribution de la garantie du Loca-Pass est en progression continue depuis sa création : plus de 43 000 nouveaux bénéficiaires ont mis en jeu leur garantie de loyer en 2008 (+ 19 % par rapport à 2007), ce qui portait le flux des mises en jeu en cours à plus de 64 000 fin 2008 (contre 54 000 à fin 2007).³⁷

³⁶ Les données disponibles concernent 98 départements en 1999 et 2000, 86 en 2001, 82 en 2004, 99 en 2005. En 2006, 100 départements ont répondu et les données de 2007 correspondent à une estimation nationale (seulement 86 conseils généraux ayant transmis à ce jour leurs statistiques).

³⁷ Rapport entre l'ensemble des aides aux fluides (avec double compte) et le total des ménages aidés financièrement.

Tableau 19 - Mises en jeu de la garantie des loyers et charges (Loca-Pass)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Cumul depuis 1999
Nombre de nouveaux bénéficiaires	77	693	5 891	13 964	19 779	22 375	23 780	29 111	36 448	43 265	195 391
Nombre de mises en jeu en cours (anciennes et nouvelles)	79	716	6 166	16 802	27 703	34 514	36 460	43 175	54 016	64 265	195 391
Montants versés en milliers d'€	90	769	7 225	25 385	44 662	56 276	61 180	75 043	97 011	114 147	481 990

Source : ANPEEC.

Au total, plus de 305 800 garanties de loyer ont été distribuées par le Loca-Pass en 2008, ce qui constitue toutefois une légère diminution par rapport à 2007. Celle-ci s'explique par la baisse du nombre de bénéficiaires dans le parc privé (- 6 %), consécutive à la mise en œuvre progressive de la Garantie universelle des risques locatifs (GRL)³⁸ ; dans le parc public au contraire, le nombre des bénéficiaires continue de croître en 2008 (+ 9,5 %), témoignant de l'aggravation des situations de nombreux ménages dans le contexte actuel de crise économique.

L'expulsion locative : conséquence extrême de la fragilité des ménages

Après une année 2007 marquée par une hausse spectaculaire et généralisée des données relatives aux expulsions locatives, les contentieux locatifs et jugements d'expulsion enregistrent un léger fléchissement en 2008. Un fléchissement qui ne doit pas faire oublier qu'au cours des dix dernières années, le nombre des contentieux locatifs a augmenté de 38 % et celui des jugements d'expulsion de 48 %. Ces chiffres demeurent donc très inquiétants et montrent que **plus de 100 000 ménages voient chaque année leur bail résilié**, et sont menacés de se retrouver à la rue.

Après un léger ralentissement en 2006, les commandements de quitter les lieux et demandes de concours de la force publique sont repartis à la hausse en 2007 et 2008. Et si les autorisations accordées par les préfets pour procéder aux expulsions sont en stagnation, il convient de rappeler qu'elles ont quasiment doublé au cours des dix dernières années.

³⁸ L'objectif de la GRL est à la fois de sécuriser les propriétaires bailleurs face au risque d'impayés et d'élargir la base des locataires acceptés (est éligible à la GRL tout locataire, quel que soit son profil, dont le taux d'effort est inférieur ou égal à 50 %). Pour les premières années de sa mise en œuvre, une montée en puissance progressive est prévue : de 500 000 logements couverts en 2009 à 1,25 million en 2010 puis 1,667 million en 2011.

Quant aux expulsions *manu militari*, elles dépassent depuis 2005 la barre des 10 000 et poursuivent leur hausse régulière : 11 294 ménages ont ainsi été expulsés de leur domicile en 2008, ce qui correspond à une augmentation de 132 % en dix ans. Une augmentation qui traduit bien le choix politique qui est fait, celui d'une approche relevant davantage de l'ordre public que du traitement social.

Tableau 20 - Evolution du contentieux locatif

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Contentieux locatif avec demande de délivrance de titre exécutoire (1)	97 575	104 433	107 639	111 395	125 078	133 305	130 728	131 674	139 883	134 302
Décisions de justice prononçant l'expulsion (1)	71 323	79 614	81 080	84 138	94 743	103 285	99 768	102 967	105 917	105 271
Commandements de quitter les lieux (2)	43 017	50 858	52 345	52 351	52 788	59 306	53 599	47 577	55 419	58 904
Demandes de concours de la force publique (2)	29 823	33 872	36 107	38 151	39 924	41 702	40 329	38 740	40 935	41 054
Décisions accordant le concours de la force publique (2)	13 915	16 275	16 707	20 087	23 089	18 967	23 029	25 144	26 550	25 652
Interventions effectives de la force publique (2)	4 866	5 936	6 305	7 534	9 717	7 610	10 163	10 719	10 801	11 294

(1) Source: ministère de la Justice.

(2) Source: ministère de l'Intérieur.

Au vu de la différence entre le nombre de jugements d'expulsion et le nombre d'expulsions réalisées avec le concours de la force publique, il apparaît que de nombreux ménages en situation d'expulsion peuvent être désignés comme des « expulsés conservés » ou des « expulsables maintenus dans les lieux » : ils sont un peu moins de **100 000 ménages à se trouver ainsi fragilisés chaque année** (soit parce qu'ils sont maintenus dans le logement mais sans la protection qu'octroie le statut de locataire, soit parce qu'ils doivent rechercher un autre logement ou recourir à des solutions d'hébergement).

À partir des données du tableau ci-dessus, on peut aussi estimer qu'il y a environ **88 000 ménages en très grande précarité** : ce sont ceux qui, suite à une décision de justice prononçant l'expulsion au cours des trois dernières années (2006 à 2008), ont fait l'objet d'une demande de concours de la force publique (120 729) mais qui, devenus des occupants sans droit ni titre, peuvent être expulsés à tout moment s'ils ne l'ont pas encore été (ce qui a été le cas pour 32 814 d'entre eux).

5^e situation de mal-logement : la mobilité difficile et l'assignation à résidence

Aux difficultés d'accès au logement et de maintien s'ajoutent désormais pour de nombreux ménages des perspectives de mobilité limitées. Comme si à la panne de l'ascenseur social se superposait la panne de l'ascenseur résidentiel. Les difficultés de mobilité correspondent désormais 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.

Des trajectoires résidentielles inégales suivant les niveaux de vie

Les résultats de l'Enquête logement de 2006 font apparaître de fortes inégalités dans les trajectoires résidentielles des ménages en fonction de leur niveau de vie. Entre 2003 et 2006, parmi les ménages les plus riches ayant changé de logement, 60 % sont devenus propriétaires, alors que cette perspective a concerné moins de 10 % des ménages les plus pauvres. Ces derniers sont devenus locataires plus de 7 fois sur 10.

Tableau 21 - Destination résidentielle des ménages ayant changé de logement entre 2003 et 2006

Ménages mobiles (en %)	Propriétaires	Locataires Hlm	Locataires dans le parc privé	Autres	Total
Les 20% les plus pauvres	9	30	44	17	100
Les 20% les plus riches	60	6	28	6	100
Ensemble des ménages	32	20	39	9	100

Source : Traitements de l'Enquête logement 2006 réalisés pour la Fondation Abbé Pierre par Jean-Claude Driant.

Il est à noter que les inégalités de perspectives résidentielles se sont fortement renforcées au cours des dernières années, les ménages les plus modestes étant plus fréquemment locataires aujourd'hui (56 % en 2006, contre 41 % en 1984), et les ménages les plus riches plus souvent propriétaires (76 % contre 60 % il y a vingt ans).

Le blocage de la chaîne résidentielle

- **Des perspectives de mobilité limitées pour les locataires du parc social**

Les perspectives résidentielles vers d'autres segments du parc immobilier sont extrêmement contraintes, notamment pour les ménages disposant de ressources modestes. Alors que plus de 11 % des locataires Hlm quittaient chaque année le parc social dans les années 1980, ils ne sont plus que 7,5 % à le faire annuellement depuis 2002.

Si le parc locatif privé joue un rôle d'accueil important pour de très larges catégories de la population, il apparaît de moins en moins en capacité de jouer un rôle social par le niveau de loyer qu'il offre. En effet, le saut pour sortir du parc Hlm est difficile à effectuer, le loyer moyen d'un logement privé étant 1,5 fois supérieur à celui d'un logement Hlm. Plus l'agglomération est grande, plus la marche entre le secteur Hlm et le parc locatif privé est haute. L'écart varie ainsi de 1,3 pour les agglomérations de moins de 20 000 habitants à 2,2 pour l'agglomération parisienne. Il ne faut donc pas s'étonner de la baisse continue de la mobilité dans le parc social et de la réduction consécutive de l'offre Hlm disponible pour accueillir de nouveaux ménages modestes.

Tableau 22 - Les écarts de loyers entre le secteur Hlm et le secteur locatif privé au 1^{er} janvier 2009

Loyers mensuels moyens (€/m ²)	Secteur Hlm	Secteur privé	Ecart de loyer pour passer du secteur Hlm au secteur privé
Agglomérations moins de 20 000 hab.	4,4	5,8	+ 32 %
Agglo. de 20 000 à 99 999 hab.	4,2	6,5	+ 55 %
Agglo. de 100 000 à 1 999 999 hab.	4,5	7,7	+ 71 %
Agglomération parisienne	5,9	13,0	+ 120 %
France entière	4,7	7,3	+ 55 %

Source : Insee - Enquête trimestrielle loyers et charges au 01/01/2009.

- **Une mobilité extrêmement faible au sein du parc Hlm**

La demande de mutation tend à prendre une part grandissante dans la demande Hlm. En 2008, elle représente 31,2 % de la demande de logement social au niveau national (contre 28 % en 2004), traduisant l'absence d'autre perspective pour de nombreux locataires déjà logés dans le parc social.

Alors que le taux de mobilité dans le parc Hlm s'élevait à 12,5 % en 1999, il a fortement chuté depuis dix ans, et se situe depuis 2005 sous la barre des 10 % ; des chiffres qui témoignent également de la réduction des perspectives résidentielles pour un nombre toujours plus élevé de locataires.

Tableau 23 : Evolution de la mobilité dans le parc Hlm

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Taux de mobilité	12,5 %	12,0 %	11,4 %	10,9 %	10,5 %	10,2 %	9,8 %	9,8 %	9,9 %	9,8 %

Source : USH.

• 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 Zones urbaines sensibles (ZUS), cette évolution traduisant pour partie le blocage de l'ascenseur résidentiel qui accompagne le blocage de l'ascenseur social. Les rapports³⁹ de l'Observatoire des zones urbaines sensibles confirment, en les précisant par des données chiffrées, des constats qui, pour être connus, sont néanmoins inquiétants. Les données qui concernent 751 ZUS soulignent leur spécialisation dans l'accueil des immigrés (18 % contre 7,5 % pour l'ensemble de la population) et la surreprésentation des ménages pauvres⁴⁰ (33,1 % des habitants en ZUS, contre 12 % dans le reste du territoire). Si l'on ajoute à ces traits de la population des ZUS, un taux de chômage plus de deux fois supérieur à celui observé dans le reste des agglomérations qui abritent ces quartiers (16,9 % en 2007, contre 7,7 % en-dehors des ZUS), des difficultés scolaires qui se traduisent par un taux de retard important⁴¹ et une moindre proportion de diplômés⁴², 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, les rapports 2005 et 2006 de l'Observatoire des ZUS apportaient un éclairage intéressant sur le caractère sélectif de la mobilité résidentielle, éclairage dont on regrette qu'il n'ait pas été reconduit dans les rapports suivants. Il montrait que **la mobilité était en baisse dans les quartiers en ZUS (de 12 % en 1999 à 9,7 % en 2005) comme elle l'est pour l'ensemble du parc Hlm**, mais avec un caractère sélectif puisque « 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 souligne le rapport de l'Observatoire, « 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.

³⁹ Observatoire national des zones urbaines sensibles, rapports 2005, 2006, 2008 et 2009, Editions de la Délégation interministérielle à la Ville.

⁴⁰ Revenus inférieurs à 908 € par mois.

⁴¹ En 2007-2008, 3,7 % des élèves de 6^e en ZUS accusent un retard de deux ans ou plus, contre 1,7 % en-dehors de ces quartiers.

⁴² Alors qu'ils progressent en 2007-2008 sur tout le territoire, les taux de réussite au brevet continuent d'être inférieurs en ZUS (- 12,1 points).

Les déterminants 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 que nous qualifions de « sans précédent ». Cette crise, bien différente de celle des années cinquante (et qui s'aggrave encore sous l'effet de la crise financière) se traduit par une pénurie estimée à 900 000 logements en 2009 et par un décalage marqué entre les caractéristiques de l'offre immobilière et celles de la demande. Il faudrait que le niveau de la construction augmente significativement pendant de nombreuses années pour résorber le déficit accumulé en un quart de siècle. Par ailleurs, l'offre de logements, qu'elle émane de la construction ou du parc existant, ne correspond pas à la situation et aux capacités financières des demandeurs. Les mécanismes de solvabilisation qui constituent, depuis la réforme du financement de 1977, le principal levier d'intervention pour rapprocher l'offre de la demande ne suffisent pas à réduire ce décalage.

Cette partie présente les principales données relatives :

- à l'évolution de la construction et aux investissements de la collectivité dans le domaine du logement,
- à la production de l'offre locative sociale,
- aux mécanismes de solvabilisation des ménages.

Elles sont rassemblées ici afin de permettre au lecteur d'appréhender de façon synthétique les différentes dimensions de la crise du logement et de mesurer l'insuffisance des politiques publiques.

Une construction globale insuffisante pour réduire le déficit

Depuis un quart de siècle, le niveau de la construction neuve n'a pas permis de répondre aux besoins en logements ; malgré un redressement de 2004 à 2007, le déficit cumulé depuis le début des années quatre-vingt n'a pas été comblé, et risque encore de se creuser compte tenu de l'effondrement de la construction en 2008 et 2009. Il faudrait produire environ 500 000 logements pendant plusieurs années pour retrouver un meilleur équilibre du marché et être en capacité de mettre en œuvre le Droit au logement opposable.

Un niveau de construction durablement inférieur aux besoins...

La demande potentielle de construction neuve est élevée, compte tenu des prévisions démographiques (le nombre de nouveaux ménages devrait attein-

dre 290 à 310 000 unités en moyenne chaque année pour la période 2005-2015⁴³). La pression de la demande ne s'est guère relâchée et n'a aucune raison de fléchir à l'avenir, d'autant que la mise en œuvre de la loi sur le Droit au logement opposable révélera progressivement un niveau important de demandes « non exprimées ». Ainsi, pour garantir des conditions normales de fonctionnement des marchés et répondre aux exigences de la loi Dalo, on estime qu'il serait nécessaire de produire annuellement entre 440 à 500 000 logements d'ici à 2015.

Tableau 24 - Variation annuelle moyenne du nombre de logements et besoins en logements

	2002-2004	2005-2015 hors mise en œuvre de la loi Dalo	2005-2015 dont réalisation des objectifs de la loi Dalo
Variation annuelle moyenne du nombre de logements	315 à 335	350 à 370	390 à 440
- résidences principales	270 à 290	290 à 310	330 à 380*
- résidences secondaires ou occasionnelles	25	25	25
- logements vacants	20	35	35
Besoins complémentaires liés à d'autres flux**	45	50 à 60	50 à 60
Construction neuve (demande potentielle)	360 à 380	400 à 430	440 à 500

* de l'ordre de 40 000 logements supplémentaires par an pour mettre en œuvre la loi Dalo à l'horizon 2020 et de 70 000 logements supplémentaires par an pour la mettre en œuvre à l'horizon 2015.

** destructions, fusions, éclatements, désaffectations et réaffectations.

Source : à partir des données de Michel Mouillart, *Constructif*, n°18, novembre 2007.

Plus généralement, la demande potentielle annuelle de logements peut être évaluée entre 400 000 logements (estimation basse sans prendre en compte le Dalo) et 500 000 logements (estimation haute en prenant en compte le Dalo) d'ici 2015⁴⁴. Si la production s'avérait inférieure à 500 000 logements par an dans la période à venir, il est fort probable que le droit au logement ne pourra pas devenir effectif.

... et qui s'effondre en 2008.

Depuis 2004, le nombre de logements mis en chantier chaque année a fortement progressé. En franchissant la barre des 400 000 mises en chantier en

⁴³ En prenant en compte l'estimation hors mise en œuvre de la loi Dalo.

⁴⁴ Une étude présentée en 2006 par l'Université Paris-Dauphine et le Crédit Foncier chiffre également à 500 000 les besoins annuels de nouveaux logements. La projection provient d'une réévaluation de facteurs qui apparaissent sous-estimés à ses auteurs ; notamment les changements de comportements sociologiques, les flux migratoires ainsi que la demande de résidences secondaires et la nécessité de produire plus pour favoriser la mobilité (besoin de vacance) et le renouvellement du parc détruit.

2005, le niveau de construction a commencé à résorber lentement le déficit, qui reculait à un niveau de 760 000 unités en 2007. Mais le recul de la construction constaté en 2008 et celui qui est attendu pour 2009 (de l'ordre de 330 000 logements commencés, contre 368 600 en 2008 et 435 000 en 2007) devrait mettre à mal l'objectif de mise en œuvre du Dalo et de résorption du déficit en logements. Dans le contexte de pression de la demande, on peut estimer que le niveau de déficit va à nouveau dépasser les 900 000 unités dès la fin de l'année 2009. Et probablement atteindre le million de logements en 2010.

Tableau 25 - Nombre de logements mis en chantier (en milliers)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (p)
Individuels	187,2	199,0	190,8	191,8	192,7	216,1	228,9	230,7	232,3	198,9	-
Collectifs	122,7	103,7	102,0	102,3	112,4	133,6	163,5	171,3	182,4	152,4	-
Total des logements ordinaires	309,8	302,7	292,8	294,1	305,1	349,7	392,4	402,0	414,7	351,3	-
Logements en résidence	7,1	8,4	10,6	8,8	9,3	13,2	17,8	18,9	20,6	17,3	-
Ensemble	317,0	311,1	303,4	302,9	314,4	362,9	410,2	420,9	435,3	368,6	330,0

Source: ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, SOeS, Sitadel.

(p) : prévision.

L'effort de la collectivité en faveur du logement est au plus bas

L'effort de la collectivité publique⁴⁵ s'était redressé à la fin des années 1990, pour dépasser le seuil symbolique des 2 % du PIB (2,03 % du PIB en 2000 et 2 % en 2001) principalement sous l'effet de la progression de l'apport de l'État, qui se situait en 2000 à l'un de ses niveaux les plus élevés de ces trente dernières années (1,36 % du PIB). Mais depuis cette date, et en dépit d'un léger rebond en 2006, l'effort de la collectivité en faveur du logement est en recul : il est descendu à 1,79 % du PIB en 2008. L'essentiel de ce recul étant imputable à la diminution de la contribution de l'État (de 1,36 % du PIB en 2000 à 1,11 % en 2008).

Si l'effort de la collectivité en faveur du logement s'est redressé en 2009 à un niveau de 1,85 % du PIB, cela s'explique essentiellement par la diminution générale du PIB.

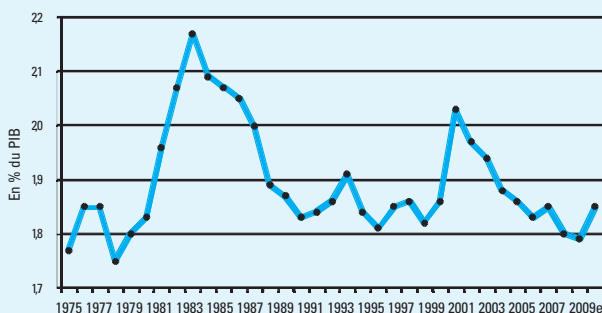
⁴⁵ L'effort de collectivité publique en faveur du logement regroupe les apports du budget de l'État, des partenaires sociaux et des collectivités locales.

Tableau 26 - Les dépenses de la collectivité en faveur du logement (en % du PIB)

	Budget de l'État	Partenaires sociaux	Collectivités locales	Ensemble des dépenses
1975	1,17	0,52	0,08	1,77
1980	1,26	0,47	0,10	1,83
1985	1,41	0,60	0,06	2,07
1990	1,18	0,58	0,07	1,83
1995	1,08	0,64	0,09	1,81
2000	1,36	0,61	0,06	2,03
2005	1,15	0,60	0,08	1,83
2006	1,17	0,60	0,08	1,85
2007	1,12	0,60	0,08	1,80
2008	1,11	0,60	0,08	1,79
2009 (e)	n.c.	n.c.	n.c.	1,85

Source: Michel Mouillart. (e) : estimation.

L'effort de la collectivité en faveur du logement



Les aides à la pierre inscrites au budget de l'État ont par exemple baissé de l'ordre de 30 % entre 2000 et 2007 et les aides aux plus démunis dont le montant est déjà très faible, ont quasiment stagné. Par ailleurs, les prélèvements fiscaux et parafiscaux de l'État sur le secteur du logement (fiscalité sur les revenus fonciers, retours de TVA...) ont progressé (de 1,45 % du PIB en 2005 à 1,59 % en 2008), atteignant un niveau jamais observé par le passé. Depuis 2001, **l'État prélève ainsi plus sur le logement qu'il ne redistribue**. Entre 2001 et 2008, plus de 35 milliards d'euros ont été « récupérés »⁴⁶ ; le solde net des prélèvements sur les engagements représentait 9,38 milliards pour la seule année 2008.

Ainsi, **2008 est malheureusement une année tout à fait « significative » puisque l'effort de l'État en faveur du logement est pratiquement descendu à son point le plus bas depuis trente ans** et que, dans le même temps, le secteur du logement lui offre un bon rendement.

⁴⁶ Voir tableaux en annexes.

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 loyers ou de ressources (accession et location) est en baisse et la croissance du parc Hlm limitée chaque année par l'impact des ventes et démolitions, et la faible mobilité résidentielle. Par ailleurs, la production de logements sociaux comporte un nombre prédominant de PLS aux loyers inabordables pour les ménages modestes.

Une construction insuffisamment sociale

La part des logements mis en chantier sous condition de ressources et/ou à des loyers inférieurs à ceux du marché a fortement diminué au cours des 8 dernières années : en 2007, elle représentait 36 % de l'ensemble de la construction, contre plus de 65 % en 2000. Et si cette proportion est remontée à 42,5 % en 2008, ce n'est pas en raison d'un accroissement du nombre de logements concernés, mais du fait de la baisse importante du niveau global de la construction (- 15 %).

Tableau 27 - La répartition des composantes de la construction suivant leur affectation sociale

En milliers de logements commencés (France métropolitaine)

Année	Ensemble	PLA PLUS et PLAI	PLA -CFF PLS et Foncière	PLI	locatif privé (1)	résidences secondaires (2)	PTZ	PC hors PTZ (3)	autre accession (4)	PC ensemble	accession libre	% de PTZ avec PC
2000	311,1	33,2	4,8	3,9	34,8	14,2	102,2	34,6	83,4	86,6	133,6	50,9
2001	304,0	30,6	4,4	4,2	35,3	12,4	85,8	31,6	99,7	73,6	143,5	48,9
2002	303,4	33,2	6,8	5,1	30,8	13,8	90,2	29,5	94,0	71,7	142,0	46,8
2003	314,4	32,0	9,0	3,4	42,1	14,3	87,8	28,1	97,7	67,2	146,4	44,5
2004	362,9	31,2	12,8	2,4	52,8	17,7	77,7	33,2	135,1	66,6	179,4	43,0
2005	410,2	34,0	20,0	1,3	67,7	18,5	75,3	22,8	170,6	58,7	210,0	47,7
2006	420,9	34,6	22,4	1,0	78,2	19,8	83,0	8,0	173,9	55,5	209,4	57,2
2007	425,4	39,3	27,7	1,1	72,0	18,1	79,0	6,5	181,7	45,3	221,9	49,1
2008	361,2	37,5	30,5	2,3	48,9	12,9	75,3	9,2	144,6	41,2	187,9	42,5

(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.

Source : modèle FANIE.

En milliers de logements commencés (France métropolitaine)

Année	Construction sous plafonds	PLUS et PLAI	PLA-CFF PLS Foncière et PLI organismes	Locatif privé *	Locatif sous plafond	Accession sous plafond	En% de l'ensemble	En % du locatif	En % de l'accession
2000	208,3	33,2	6,8	31,5	71,5	136,8	66,9	93,2	62,1
2001	186,6	30,6	6,5	32,1	69,2	117,4	61,4	92,9	54,1
2002	191,0	33,2	9,4	28,7	71,3	119,7	62,9	93,9	56,0
2003	178,2	32,0	10,7	19,6	62,3	115,9	56,7	72,0	54,3
2004	157,3	31,2	14,0	1,2	46,4	110,9	43,3	46,8	45,1
2005	152,7	34,0	20,7		54,7	98,1	37,2	44,4	36,5
2006	148,6	34,6	23,0		57,6	91,0	35,3	42,3	34,4
2007	153,1	39,3	28,3		67,6	85,5	36,0	48,2	32,0
2008	153,6	37,5	31,7		69,2	84,5	42,5	58,0	36,9

* Plafond de revenus ou de loyer avec les dispositifs Périssol puis Besson.

Source : modèle FANIE.

Une offre sociale insuffisante et inadaptée dans le parc public

• Une croissance limitée du parc locatif social

Limitée par les ventes Hlm et les démolitions, la croissance du parc locatif social est bien inférieure chaque année au nombre des nouveaux logements mis en location.

Après une période marquée par un net ralentissement en 2004 et 2005, la croissance annuelle du parc semblait repartie à la hausse en 2006, pour repasser au-dessus de la barre des 30 000 logements supplémentaires. L'augmentation du nombre des logements sociaux financés entre 2004 et 2006 devait en effet se traduire par une forte hausse des mises en location dans les années suivantes (compte tenu du délai moyen de 30 mois entre le financement et la mise en location). Pourtant, la hausse enregistrée en 2006 concernant la croissance du parc s'est ralentie en 2007.

Tableau 28 - Evolution du parc Hlm France métropolitaine (en milliers de logements)

Année	Total du parc (1)	Mises en location annuelles (2)	Logements sortis du parc	dont Ventes HLM (3)	dont démolitions annuelles	dont logements ayant changé d'usage	Croissance annuelle du parc
1999	3 953,1	43,4	12,1	3,9	6,4	1,8	31,3
2000	3 998,0	41,9	10	3,5	4,8	1,7	31,9
2001	4 047,1	41,6	9,4	2,9	5,7	0,9	32,2
2002	4 077,9	44,0	11,3	3,0	7,5	0,8	32,7
2003	4 113,5	48,9	14,0	3,4	9,7	0,9	34,9
2004	4 152,0	44,5	16,0	3,3	11,1	1,6	28,5
2005	4 180,7	46,4	17,4	3,6	13,1	0,7	29,0
2006	4 199,0	50,5	16,7	2,5	12,9	1,3	33,8
2007	4 244,0	49,1	18,1	2,3	14,4	1,3	31,0
2008	4 243,0	-	-	-	-	-	-

(1) au 1^{er} janvier de chaque année.

(2) France métropolitaine comme pour les données concernant les ventes, les démolitions et les changements d'usage.

(3) Ventes à des particuliers.

Source : MEEDDM, DGALN/DHUP, CGDD/SOeS. Série des enquêtes sur le parc locatif social.

• **L'offre annuelle de logements locatifs sociaux disponibles est en stagnation.**

Alors que le tableau précédent est construit à partir des données du ministère du Logement, le tableau ci-dessous s'appuie sur les données de l'Union sociale pour l'habitat qui concernent un champ plus restreint (seuls les logements sociaux gérés par les organismes Hlm y sont comptabilisés).

Bien que le parc Hlm se développe chaque année, le nombre des logements locatifs sociaux disponibles a fortement chuté au cours de la période 1999-2008 (- 14,1 %). Ceci s'explique notamment par la baisse de la mobilité résidentielle (passée sous la barre des 10 % en 2005), qui limite d'autant l'offre mise en location chaque année. L'offre totale disponible, qui se situait à près de 500 000 logements en 1999, a chuté à un peu plus de 410 000 en 2005 ; le mouvement de hausse amorcé en 2006 ne s'est pas confirmé pour les années suivantes et le nombre de logements sociaux disponibles se maintient autour de 427 000 en 2008.

Notons encore que le niveau de croissance du parc présenté dans le tableau ci-dessous par l'USH est toujours supérieur à celui que fournit le ministère du Logement (tableau précédent dont l'estimation n'est pas disponible pour 2008).

Tableau 29 - Evolution de l'offre Hlm disponible (en milliers de logements)

Année	Parc locatif HLM	Offre liée à la croissance du parc	Taux de Mobilité	Offre due à la mobilité (1)	Offre totale (2)
1999	3 654	+ 41	12,5 %	456,7	497,7
2000	3 691	+ 37	12,0 %	442,9	479,9
2001	3 728	+ 37	11,4 %	425,0	462,0
2002	3 784	+ 56	10,9 %	412,5	468,5
2003	3 832	+ 48	10,5 %	402,4	450,4
2004	3 867	+ 35	10,2 %	394,4	429,4
2005	3 897	+ 30	9,8 %	381,9	411,9
2006	3 951	+ 54	9,8 %	387,2	441,2
2007	3 982	+ 31	9,9 %	394,2	425,2
2008	4 016	+ 34	9,8 %	393,6	427,6

Source : Union sociale pour l'habitat, 2009.

(1) L'offre due à la mobilité correspond au taux de mobilité appliqué au parc locatif Hlm.

(2) L'offre totale correspond à la somme de l'offre liée à la croissance du parc et de l'offre due à la mobilité.

• **L'impact de la rénovation urbaine sur l'offre du parc social**

Comme l'indique le rapport 2009 de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles, la mise en œuvre financière du Programme national de rénovation urbaine (PNRU) est en retard, les opérations sur l'habitat social n'étant engagées qu'à hauteur de 43,9 % de la programmation 2004-2008. Du point de vue des réalisations physiques, les livraisons de logements restent très inférieures aux objectifs fixés pour l'année 2008 hormis pour les démolitions (seulement 74 % de l'objectif de réhabilitation a été atteint, 53 % de celui des résidentialisations, et 58 % de celui de la reconstitution de l'offre).

Tableau 30 : Logements livrés au 31 décembre 2008 depuis le début du PNRU

	Démolitions	Reconstitution de l'offre	Réhabilitation	Résidentialisation
Réalisés 2008	52 262	18 756	81 465	48 975
Engagements 2008	53 769	38 235	125 968	91 023
Objectifs 2008	53 455	32 425	110 701	92 484
Taux de réalisation 2008 par rapport à l'objectif 2008	98 %	58 %	74 %	53 %
Taux de réalisation 2007 par rapport à l'objectif 2007	97 %	61 %	68 %	52 %
Taux de réalisation 2006 par rapport à l'objectif 2006	103 %	91 %	83 %	57 %
Taux de réalisation 2008 par rapport à l'objectif de fin de programme (2004-2013)	42 %	16 %	30 %	17 %

Source : Anru, estimations ONZUS fondées sur l'enquête sur les réalisations physiques.

Seulement 36 % de l'offre démolie en 2008 avait été reconstituée au 31 décembre. Cet écart appelle à la vigilance afin que les démolitions ne conduisent pas *in fine* à une baisse du nombre de logements locatifs sociaux sur les territoires. Par ailleurs, une autre inquiétude tient au fait que les opérations de démolition-reconstruction privilégient les logements de petite taille, au détriment des grands logements : le rapport 2008 de l'ONZUS montre en effet que les logements de type 4 et plus représentent 47 % des démolitions et seulement 37 % des reconstitutions engagées (tandis que les T1, T2 et T3 représentent 53 % des démolitions et 63 % des reconstitutions). Une situation qui risque de rendre problématique le relogement des grandes familles aux revenus modestes, et d'accentuer localement l'inadéquation entre l'offre et la demande de logements sociaux.

• ***La production de logements locatifs sociaux continue à être déséquilibrée***

L'offre locative est non seulement insuffisante, mais elle s'avère également inadaptée aux besoins des ménages, comme le montre le détail des logements sociaux financés dans le tableau ci-dessous.

La progression des logements sociaux financés ces dernières années tient essentiellement à l'augmentation de l'offre locative sociale intermédiaire. Le nombre de logements PLS, inaccessibles aux ménages les plus modestes, progresse rapidement (il a été multiplié par 3,8 entre 2001 et 2008) alors que les logements PLUS et PLAI augmentent bien plus modestement (leur nombre a été multiplié par 1,4 sur la même période). C'est ainsi que 57 % de l'augmentation du nombre de logements sociaux financés entre 2001 et 2008 sont dus aux PLS. Bien que le nombre de logements très sociaux (de type PLAI) ait enregistré une hausse ces deux dernières années (qu'il faut relativiser car le financement PLAI est aussi accordé depuis peu à des structures d'hébergement collectif), ils ne représentent qu'une part relativement faible de tous les logements sociaux financés (17,1 % contre 33,5 % pour le PLS). Le financement des logements locatifs sociaux présente donc un net déséquilibre au détriment des ménages les plus modestes. Et si les premiers chiffres disponibles pour 2009 font état d'une augmentation du nombre des logements sociaux financés (atteignant les 115 000), ils confirment toutefois un déséquilibre persistant dans la structure de l'offre puisque ce sont environ 20 000 PLAI qui ont été financés pour 38 000 PLS.

Tableau 31 - Nombre de logements sociaux financés

	PLAI	PLA PLUS	PLUS CD (hors ANRU)	Total Log. sociaux	PLS agréés (1)	Total général	Part des PLS
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	21,0 %
2003	5 034	39 622	4 144	48 800	12 659	61 459	20,6 %
2004	6 037	41 548	4 521	52 106	20 598	72 704	28,3 %
2005	7 538	44 225	1 519	53 282	23 708	76 990	30,8 %
2006	7 672	50 355	747	58 774	37 593	96 367	39,0 %
2007	13 014	45 769	810	59 593	32 896	92 489	35,6 %
2008	17 000	48 500	599	66 099	33 253	99 352	33,5 %
2009 (p)	20 000	57 000	n.c.	77 000	38 000	115 000	33,0 %

(1) hors PLS réalisés par la Foncière qui représentaient 5 089 logements en 2008.

Source : ministère de l'Équipement. Infocentre SISAL.

L'offre locative privée n'est pas orientée vers les ménages les plus modestes

Si la part de logements conventionnés est toujours orientée à la hausse en 2008 (ils représentent 25,3 % de l'ensemble des logements subventionnés par l'Anah contre 20,6 % en 2007), leur nombre est toutefois en diminution. Une diminution qui s'explique par la baisse très importante du nombre de logements à loyer « très social » (PST-LIP) qui avaient déjà diminué de moitié en 2006 (seulement 694 PST en 2008, contre plus de 2 000 en 2004). Le nombre de logements à loyers « intermédiaires » continue de chuter en 2008 ; il convient toutefois de rappeler que leur production a globalement augmenté au cours des six dernières années (elle a été multipliée par 2,7 depuis 2002) alors qu'il est difficile d'accorder à ces logements un caractère vraiment social puisqu'ils demeurent en partie inaccessibles aux ménages modestes.

Tableau 32 - Nombre de logements conventionnés dans le parc locatif privé

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre de logements subventionnés par l'Anah	118 414	135 542	127 682	115 005	87 291	84 761	77 610	79 613	73 450	59 066
Total des logements subventionnés par l'Anah avec modération de loyer (a+b+c) (loyers maîtrisés)	16 630	18 580	16 640	13 765	17 153	24 524	28 206	38 579	33 660	25 967
conventionnés (a)	9 950	9 650	7 400	7 800	7 703	8 365	11 231	13 558	15 116	14 967
<i>dont PST-LIP</i>	<i>3 430</i>	<i>2 950</i>	<i>2 500</i>	<i>2 057</i>	<i>1 777</i>	<i>2 009</i>	<i>1 826</i>	<i>961</i>	<i>944</i>	<i>694</i>
<i>dont OPAH</i>	<i>5 560</i>	<i>4 400</i>	<i>3 000</i>	<i>5 180</i>	<i>5 355</i>	<i>5 829</i>	<i>6 983</i>	<i>9 258</i>	<i>10 741</i>	<i>10 414</i>
<i>dont diffus</i>	<i>960</i>	<i>2 300</i>	<i>1 900</i>	<i>563</i>	<i>571</i>	<i>527</i>	<i>2 422</i>	<i>3 339</i>	<i>3 431</i>	<i>3 859</i>
% de logements conventionnés	8,4 %	7,1 %	5,8 %	6,7 %	8,8 %	9,9 %	14,5 %	17 %	20,6 %	25,3 %
à loyer intermédiaire (b)	4 000	6 500	6 800	4 100	8 270	16 159	16 450	25 030	18 584	11 000
maintenus régime loi de 48 (c)	2 680	2 430	2 440	1 865	1 180	802	525	n.c.	n.c.	n.c.

Source : Anah.

Alors que le nombre de logements subventionnés en OPAH était orienté à la hausse en 2006 et 2007, il a chuté en 2008 et retombe à son niveau le plus bas de ces six dernières années. Cette diminution concerne l'ensemble des opérations programmées par l'Anah en 2008, et notamment les opérations les plus sociales (les Programmes Sociaux Thématiques) : seulement 46 PST étaient en vigueur en 2008, contre 114 en 2004 et près de 200 en 2000. Pourtant, le PST a été reconnu comme un des outils opérationnels susceptibles d'accroître l'offre de logements à destination des ménages très défavorisés, notamment dans le cadre de la mise en application de la loi du 5 mars 2007 instituant le Droit au logement opposable⁴⁷.

⁴⁷ Sur décision du Conseil d'administration du 12 avril 2007, l'Anah s'est engagée à améliorer le subventionnement du suivi-animation pour tous les nouveaux programmes approuvés avant le 31 décembre 2008, subventionnement qui passe de 35 à 50 % dans le cas général, et de 50 à 60 % pour les programmes comportant une action spécifique de repérage et de traitement de l'insalubrité.

Tableau 33 - Evolution du nombre d'OPAH et de logements subventionnés en OPAH

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (1)	2007	2008
OPAH* en vigueur	702	699	679	622	543	494	459	n.c.	471	444
<i>dont OPAH nouvelles</i>	183	177	173	128	137	125	106	n.c.	203	72
Logements subv. en OPAH	29 300	32 800	29 350	64 238	66 875	72 532	67 246	75 092	76 596	66 373
<i>Propriétaires bailleurs</i>				44 908	42 802	54 545	51 441	59 493	58 848	47 531
<i>Propriétaires occupants</i>				19 330	24 073	17 987	15 805	15 599	17 748	18 842
PST en vigueur	185	193	181	166	132	114	95	n.c.	66	46
<i>dont PST nouveaux</i>	54	61	47	43	38	33	27	n.c.	28	10
PIG en vigueur	14	16	20	49	76	107	155	n.c.	175	165
<i>dont PIG nouveaux</i>	6	10	11	40	36	65	69	n.c.	98	43

(1) Compte tenu du changement de système d'information intervenu entre 2005 et 2006, il n'est pas possible de fournir d'éléments précis et fiable sur les opérations en vigueur en 2006.

* OPAH classique, OPAH de Renouvellement urbain, OPAH de revitalisation rurale et OPAH copropriété en difficulté.

Source : Anah.

Les effets limités des mécanismes de solvabilisation

Versées sous conditions de ressources, les aides personnelles au logement représentent le principal levier d'intervention permettant de rendre compatibles l'offre et la demande de logements. Malgré leur ampleur, ces aides ne permettent pas de réduire suffisamment le poids de la dépense de logement supporté par les ménages.

Des bénéficiaires d'aides au logement plus nombreux en 2008

Après avoir atteint son niveau le plus bas en 2006, le nombre de ménages qui perçoivent une aide personnelle au logement a amorcé une hausse en 2007, qui s'est confirmée en 2008. Le nombre des bénéficiaires a augmenté de 6 % en un an, repassant largement au-dessus de la barre des 6 millions. Une augmentation très forte qui traduit les conséquences de la dégradation de la conjoncture économique pour de nombreux ménages (chômage, diminution du pouvoir d'achat, etc.). Les premières estimations 2009 confirment cette tendance à la hausse.

Tableau 34 - Nombre de bénéficiaires d'une aide personnelle au logement
(en milliers au 31/12 de chaque année)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (p)
Location	5 369	5 391	5 345	5 364	5 334	5 374	5 439	5 346	5 410	5 700	-
Accession	905	887	853	803	749	681	635	579	565	615	-
Total	6 274	6 278	6 198	6 168	6 083	6 055	6 074	5 925	5 975	6 315	6 450

Source : CNAF. (p) : prévision.

Après s'être maintenue à un niveau élevé entre 1995 et 2000, la proportion de bénéficiaires parmi l'ensemble des ménages a reculé de 25,8 % en 2000 à 22,4 % en 2008, 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 6 980 000 bénéficiaires (donc de l'ordre de 15 % de plus).** 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... **900 000 ménages de plus auraient pu être aidés.**

Les causes de ces évolutions sont bien connues : faible voire absence d'actualisation des barèmes, remise en cause du champ des bénéficiaires, dispositions facilitant le non-versement des aides à certains ayant-droits... Par ailleurs, l'effort de la collectivité en faveur des aides personnelles fléchit de manière préoccupante ; alors qu'entre 1994 et 1999, il représentait en moyenne 0,92 % du PIB, cet effort est tombé à 0,76 % en 2008.

Tableau 35 - Les aides personnelles au logement (APL et AL)

Taux de diffusion des aides personnelles (en %)	Parmi l'ensemble des ménages	Parmi les locataires (dont foyers)	Parmi les propriétaires et accédants	Nombre de ménages bénéficiaires (en milliers)
1975	14,0	21,6	5,3	2 489,0
1980	16,0	25,1	6,3	3 066,0
1985	20,2	31,0	10,0	3 158,6
1990	21,3	35,0	9,7	4 581,0
1995	26,3	48,4	7,5	6 046,0
2000	25,8	50,2	6,1	6 278,0
2005	23,4	49,4	3,8	6 074,0
2006	22,5	48,0	3,4	5 925,0
2007	22,4	48,0	3,3	5 975,0
2008p	22,4	48,7	3,0	6 060,0

Source : Michel Mouillart. (p) : prévision.

L'évolution du nombre de bénéficiaires doit être mise en relation avec celle des revenus d'exclusion⁴⁸ des aides personnelles au logement. En 2008 :

- un isolé, locataire en zone 2 au loyer plafond, est exclu de l'APL dès qu'il perçoit 1,07 Smic net (contre 1,15 en 2000) ;
- un ménage mono-actif avec 2 enfants, locataire en zone 2 au loyer plafond, est exclu de l'APL dès qu'il perçoit 2,01 Smic net (contre 2,13 en 2000) ;

⁴⁸ Le revenu d'exclusion est le revenu au-delà duquel aucune aide n'est accordée lorsque le loyer ou la mensualité est au niveau du plafond ; à noter que parmi les personnes dont les ressources sont inférieures à ce revenu d'exclusion, certaines sont exclues de l'aide parce que leurs loyers ou leurs mensualités sont faibles.

- un ménage mono-actif avec 3 enfants, locataire en zone 2 au loyer plafond, est exclu de l'APL dès qu'il perçoit 2,43 Smic net (contre 2,59 en 2000).

Tableau 36 : Evolution des revenus d'exclusion* de l'aide personnelle au logement (en Smic net au 1^{er} juillet)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Isolé	1,15	1,12	1,11	1,11	1,07	1,07	1,04	1,07	1,07
Ménages mono-actif avec 2 enfants	2,13	2,08	2,06	2,07	2,02	2,00	1,94	1,98	2,01
Ménages mono-actif avec 3 enfants	2,59	2,53	2,53	2,53	2,48	2,45	2,39	2,43	2,43

Source : ministère du Logement.

* en zone 2 au loyer plafond.

Le pouvoir solvabilisateur limité des aides personnelles au logement

• Une hausse des prix et des loyers...

Au cours des dernières années, le prix d'acquisition des logements neufs et anciens a augmenté beaucoup plus rapidement que les prix à la consommation. Si la hausse des niveaux de loyers dans le secteur privé s'est ralentie au cours des douze derniers mois, elle représente toutefois le double de celle des prix à la consommation sur ces neuf dernières années, qui se traduit par une dégradation de la situation des ménages.

Tableau 37 - 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 (depuis 2007)	Au cours des 3 dernières années (depuis 2005)	Au cours des 6 dernières années (depuis 2002)	Au cours des 9 dernières années (depuis 1999)
Prix des logements anciens (au m ² , source : Insee-Notaires)	+ 2,8	+ 26,6	+ 86,9	+ 135,0
Prix des appartements neufs (au m ² , source : Nexity)	+ 3,8	+ 16,1	+ 61,3	+ 95,8
Prix des terrains à bâtir (au m ² , source : Nexity)	+ 0,9	+ 4,3	+ 36,3	+ 60,1
Loyers de marché du secteur privé* (au m ² , source : Clameur)	+ 2,1	+ 8,3	+ 22,9	+ 40,0
Prix à la consommation (source : Insee)	+ 3,1	+ 6,4	+ 13,4	+ 19,4

* Seules relocations et locations nouvelles.

• ...non compensée par les aides au logement

Même s'ils enregistrent une légère inflexion en 2008, les taux d'effort des ménages dans le parc locatif restent extrêmement élevés, traduisant un affaiblissement du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement.

Tableau 38 - Evolution du taux d'effort net dans le parc locatif (après aide au logement)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
APL/AL								
Isolé 1 Smic	25,0 %	26,2 %	26,9 %	28,1 %	28,2 %	28,8 %	29,2 %	29,0 %
Ménage monoactif 2 enfants Revenus = 2 Smic	21,1 %	22,3 %	22,8 %	23,4 %	23,7 %	25,0 %	25,1 %	24,9 %
Ménage monoactif 3 enfants Revenus: 2,5 Smic	19,7 %	20,8 %	21,8 %	22,1 %	22,4 %	22,4 %	22,5 %	22,3 %

Source : ministère du Logement.

Les données présentées dans le tableau ci-dessus sont d'un intérêt limité puisqu'elles s'appuient sur les loyers-plafonds pris en compte pour le calcul des aides personnelles au logement et non sur les loyers réellement pratiqués. Or près de 90 % des locataires du secteur privé paient des loyers supérieurs à ces loyers-plafonds en 2006 (ils étaient 79 % à le faire cinq ans auparavant), et ils sont près de 50 % dans cette situation pour le parc locatif social (contre 36 % en 2001).

Tableau 39 - Proportion des loyers supérieurs aux loyers-plafonds

	2001*	2002*	2003	2004	2005	2006
Parc social	36,2 %	38,4 %	41,2 %	45,1 %	46,5 %	49,8 %
Parc privé	78,6 %	81,9 %	83,6 %	85,4 %	86,9 %	89,3 %

Source : BIPE-FNH.
* hors MSA.

Les taux d'effort des ménages sont d'autant plus lourds que les loyers pratiqués sont supérieurs aux loyers-plafonds. Ainsi, alors que le taux d'effort d'un ménage avec deux enfants disposant d'un revenu de 2 Smic est de 24,9 % lorsqu'il se base sur les loyers-plafonds, il s'élève à 26,9 % pour un loyer réel à 120 % du loyer plafond, et à 32,3 % pour un loyer réel à 150 % du loyer plafond.

Les taux d'effort réels des ménages en 2009

Pour approcher la réalité des dépenses supportées par les ménages aujourd'hui, nous avons calculé les taux d'effort à partir des montants moyens de loyers pratiqués pour les nouveaux locataires en 2009 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.**

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 pour subvenir aux besoins quotidiens les plus élémentaires une fois les dépenses de logement honorées. Ils illustrent également 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 ou la moindre dépense imprévue provoquent inmanquablement des situations très difficiles.

En 2009, 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 47,3 % dans le parc privé, contre 27,7 % dans le parc social.

Tableau 40 : Simulation du taux d'effort d'une personne isolée dans un studio de 36 m² (revenu : 1 Smic).

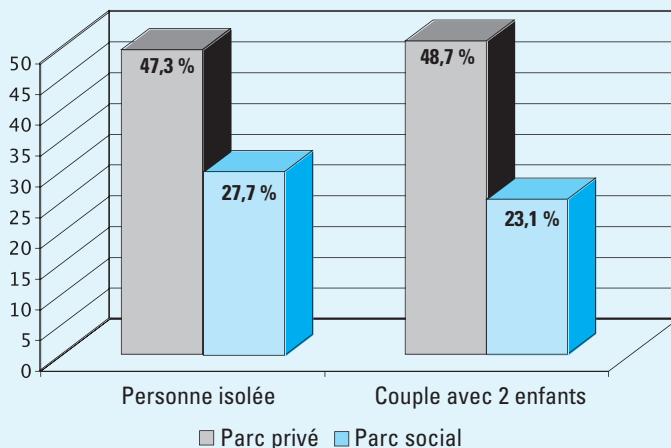
Personne isolée	Parc privé (1)	Parc social (2)
Montant du loyer (studio de 36 m ²)	428	189
Charges estimées (3)	101	101
Aide au logement en 2009	34	0
Revenu mensuel (1 SMIC net)	1 047	1 047
Taux d'effort (4)	47,3 %	27,7 %

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 48,7 % dans le parc privé et 23,1 % dans le parc social.

Tableau 40 bis : Simulation du taux d'effort d'un couple avec 2 enfants dans 3 pièces de 65 m² (revenu : 1,5 Smic)

Personne isolée	Parc privé (1)	Parc social (2)
Montant du loyer (studio de 65 m ²)	774	341
Charges estimées (3)	147	147
Aide au logement en 2009	156	125
Revenu mensuel (1,5 SMIC net)	1 571	1 571
Taux d'effort (4)	48,7 %	23,1 %

Taux d'effort réels des ménages en 2009



Note méthodologique

- (1) Niveau moyen des loyers de marché dans le parc privé en 2009, soit 11,9€/m² (source : Clameur).
- (2) Loyer Hlm PLUS maximal au 1^{er} juillet 2009 en zone 2 (agglomération de plus de 100 000 habitants et Ile-de-France hors Paris, agglomération parisienne, zones d'urbanisation et villes nouvelles de la région parisienne), soit 5,24 €/m² (en surface utile).
- (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 = (montant du loyer + charges - aide au logement) / revenu mensuel.

Annexe 1 (source : Michel Mouillart)

Tableau 41 – Les dépenses de la collectivité en faveur du logement

1. Par type de dépenses

Dépenses de la collectivité (en millions d'€)	Aides à la pierre	Aides à l'investissement	Aides fiscales	Aides à la personne	Aides aux plus démunis	Ensemble des dépenses
2000	2041	4912	9497	12642	257	29349
2001	2002	5179	9026	12994	259	29460
2002	1888	5294	9143	13527	249	30101
2003	1820	5432	8890	13623	256	30021
2004	1744	5976	8723	14093	291	30827
2005	1620	5769	9844	14009	283	31525
2006	1753	5972	11005	14359	305	33394
2007	1641	6012	11475	14579	335	34042
2008	1496	6158	12150	14770	375	34949

2. Par catégorie de bénéficiaires

Dépenses de la collectivité (en millions d'€)	Secteur locatif social	Secteur locatif privé	Propriétaires et accédants	Ensemble des dépenses
2000	9040	9768	10541	29349
2001	9145	9710	10605	29460
2002	9674	10217	10210	30101
2003	9938	10414	9669	30021
2004	10287	10596	9944	30827
2005	10595	10870	10060	31525
2006	11521	12060	9813	33394
2007	11829	12252	9961	34042
2008	12041	12626	10282	34949

3. Par catégorie de financeurs

Dépenses de la collectivité (en millions d'€)	Budget de l'État	Partenaires sociaux	Collectivités locales	Ensemble des dépenses
2000	19623	8758	968	29349
2001	19293	9204	963	29460
2002	19457	9601	1043	30101
2003	19179	9741	1101	30021
2004	19641	10011	1175	30827
2005	19868	10404	1253	31525
2006	21214	10812	1368	33394
2007	21288	11275	1479	34042
2008	21690	11629	1630	34949

Tableau 42 - Les retours et les prélèvements sur le secteur du logement

1. Par type de prélèvements

Retours et prélèvements (en millions d'€)	TVA	Fiscalité nationale	Prélèvements	Fiscalité locale	Ensemble des prélèvements
2000	11875	3414	3152	15064	33505
2001	12514	3532	3574	15520	35140
2002	13247	3797	3611	16509	37164
2003	13837	4295	2879	17238	38249
2004	15256	4568	2664	18140	40628
2005	17546	4947	2439	19322	44254
2006	19693	5187	3270	20469	48619
2007	21375	5475	2706	21550	51106
2008	22830	5750	2490	22600	53670

2. Par secteur de prélèvements

Retours et prélèvements (en millions d'€)	Secteur locatif social	Secteur locatif privé	Propriétaires et accédants	Ensemble des prélèvements
2000	6023	7919	19563	33505
2001	6631	8214	20295	35140
2002	6969	8580	21615	37164
2003	6662	9221	22366	38249
2004	6592	9912	24124	40628
2005	6802	10967	26485	44254
2006	7937	11772	28910	48619
2007	8157	12402	30547	51106
2008	8597	12990	32083	53670

3. Par catégorie de bénéficiaires

Retours et prélèvements (en millions d'€)	Budget de l'État	Collectivités locales	Ensemble des prélèvements
2000	18441	15064	33505
2001	19620	15520	35140
2002	20655	16509	37164
2003	21011	17238	38249
2004	22488	18140	40628
2005	24932	19322	44254
2006	28150	20469	48619
2007	29556	21550	51106
2008	31070	22600	53670

Annexe 2 : Données régionales

Tableau 43 - Nombre de logements locatifs sociaux financés en 2008 par région (hors ANRU)

Région	PLAI	PLUS*	PLUS-CD	PLS hors foncière	PLS Foncière	Total (y.c. PLS foncière)
Ile-de-France	5 461	8 907	47	10 116	1 624	26 155
Alsace	784	1 428	89	1 074	91	3 466
Aquitaine	806	2 578	62	1 705	285	5 436
Auvergne	412	1 218		741		2 371
Bourgogne	390	1 170	7	599	47	2 213
Bretagne	851	2 823	96	1 134	242	5 146
Centre	372	1 485	24	772	95	2 748
Champagne-Ardenne	154	801	5	771	100	1 831
Franche-Comté	155	513		567	7	1 242
Languedoc-Roussillon	983	1 955	51	1 954	83	5 026
Limousin	72	337		408		817
Lorraine	387	1 601		1 007		2 995
Midi-Pyrénées	521	2 619	22	1 382	300	4 844
Nord-Pas-de-Calais	843	4 989	13	1 256	121	7 222
Basse-Normandie	241	1 038		560	74	1 913
Haute-Normandie	413	1 264	70	782	84	2 613
Pays de la Loire	779	2 241	59	1 436	176	4 691
Picardie	366	786		628	31	1 811
Poitou-Charentes	300	967		712		1 979
Provence-Alpes-Côte d'Azur	934	3 275		1 741	1 003	6 953
Rhône-Alpes	1 691	6 343	54	3 908	726	12 722
Corse	85	162				247
Total France métropolitaine	17 000	48 500	599	33 253	5 089	104 441

*y compris les Palulos communales.
Source : DGALN.

Tableau 44 - Caractéristiques du parc locatif social au 1^{er} janvier 2008

Région	Nombre de logements (en milliers)	Vacance (1)		Rotation totale (2)	Mises en location en 2007 (en milliers)
		totale	supérieure à trois mois		
Alsace	103	3,0%	1,4%	10,2%	1,8
Aquitaine	137	1,6%	0,4%	10,0%	4,2
Auvergne	65	3,0%	1,5%	12,3%	1,0
Basse-Normandie	110	2,5%	1,2%	11,6%	0,7
Bourgogne	105	4,1%	2,2%	12,9%	1,2
Bretagne	146	1,2%	0,4%	12,3%	2,4
Centre	186	3,4%	1,8%	12,6%	1,5
Champagne-Ardenne	138	3,5%	2,3%	13,0%	1,1
Corse	12	1,0%	0,3%	6,0%	0,2
Franche-Comté	76	3,8%	1,8%	14,6%	0,7
Haute-Normandie	168	2,3%	1,1%	10,3%	1,8
Ile-de-France	1 191	2,2%	1,1%	6,5%	10,1
Languedoc-Roussillon	115	2,5%	1,3%	9,0%	1,4
Limousin	38	3,4%	1,8%	13,0%	0,4
Lorraine	149	3,3%	1,9%	11,4%	1,5
Midi-Pyrénées	110	2,5%	1,0%	13,0%	3,1
Nord-Pas de Calais	390	1,3%	0,7%	10,0%	4,2
Pays de la Loire	197	2,6%	1,3%	12,6%	2,2
Picardie	135	1,5%	0,7%	10,5%	1,6
Poitou-Charentes	77	2,3%	0,9%	12,7%	1,0
Provence-Alpes-Côte d'Azur	264	2,3%	1,0%	6,4%	2,3
Rhône-Alpes	416	2,1%	1,0%	9,7%	4,8
France métropolitaine	4 328	2,3%	1,2%	9,7%	49,2
Guadeloupe	30	2,5%	1,7%	7,6%	0,3
Guyane	-	-	-	-	-
Martinique	27	1,4%	0,1%	5,6%	0,2
Réunion	51	0,9%	0,3%	8,9%	0,9
Départements d'outre-mer (hors Guyane)	108	1,5%	0,7%	7,9%	1,4
France entière (hors Guyane)	4 436	2,3%	1,2%	9,7%	50,6

Source : enquête annuelle sur le parc locatif social (DAEI/SES).

(1) Taux de vacance : nombre de logements vacants au 1^{er} janvier 2008 / nombre total de logements. Les logements non offerts à la location ne sont pas considérés comme vacants.

(2) Taux de rotation : nombre d'emménagements en 2007 dans les logements existants au 1^{er} janvier 2007 / nombre de logements à cette date.

Tableau 45 - Demandes et attributions de logements social

Régions	Attributions de l'année	Demandes en attente
Alsace	8 757	31 650
Aquitaine	12 425	71 176
Auvergne	6 723	19 987
Basse-Normandie	9 078	31 855
Bourgogne	12 772	29 371
Bretagne	13 925	37 468
Centre	18 438	49 729
Champagne-Ardenne	15 153	30 563
Corse	395	5 571
Franche-Comté	9 869	18 074
Haute-Normandie	13 935	51 851
Ile-de-France	48 302	343 911
Languedoc-Roussillon	9 496	50 930
Limousin	3 302	6 831
Lorraine	14 573	31 873
Midi-Pyrénées	14 145	38 246
Nord - Pas de Calais	30 169	122 363
Pays de la Loire	n.c.	n.c.
Picardie	14 065	43 811
Poitou-Charentes	9 251	25 691
Provence Alpes Côte d'Azur	13 197	121 601
Rhône-Alpes	29 310	105 990

Source : DGALN.

La demande de logement social et les attributions de l'année ne sont pas renseignées pour les départements suivants : Paris, Corrèze, Haute-Savoie, Mayenne, Sarthe, Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Vendée.

La crise du logement et ses conséquences négligées par les pouvoirs publics

- Le logement social ne représente plus une priorité gouvernementale
- La réponse aux besoins sociaux : entre injonction de l'État et impuissance locale
- Le « filet de sécurité » pour les défavorisés peut-il encore fonctionner ?

Le quinzième rapport sur l'État du mal-logement de la Fondation Abbé Pierre est publié dans une période difficile. La crise économique qui s'est déployée à l'échelle mondiale à partir du second semestre 2008 a accentué la précarité, contribué au développement de la pauvreté — dont témoignent tous les acteurs de terrain avant même qu'il soit visible dans les statistiques officielles — et creusé davantage encore les inégalités. Les mécanismes à l'œuvre dans le domaine du logement y contribuant largement, comme nous l'avons montré dans le premier chapitre de ce rapport¹. Dans ces conditions, les situations de mal-logement se sont encore aggravées. Des millions de ménages éprouvent des difficultés pour accéder à un logement ou simplement s'y maintenir. Et ceux qui ne le peuvent pas sont renvoyés vers le secteur de l'hébergement aux capacités d'accueil limitées ou, de façon inacceptable, vers cette « zone grise » du logement, constituée de « solutions » d'habitat précaire et parfois indignes : hébergement chez des proches, habitat de fortune, squats, bidonvilles, camping, voitures ou camions utilisés comme domicile. Pour le dire de façon simple : **la pauvreté et la précarité qui affectent la société n'épargnent pas le domaine du logement.**

Dans un tel contexte, les responsables politiques restent silencieux comme s'ils attendaient que la reprise économique résolve à elle seule une crise du logement de grande ampleur bien antérieure à la crise économique actuelle. Ce silence — de leur part — peut être assimilé à de l'aveuglement, au pire à du cynisme et revient à prêter au seul marché la capacité à satisfaire les besoins sociaux. Depuis plus d'un siècle, la puissance publique est intervenue dans ce domaine pour favoriser le logement ouvrier au début du siècle précédent, pour soutenir la construction, lui permettre de répondre à la demande des salariés et accompagner la croissance urbaine après la Seconde Guerre mondiale, pour lutter contre la ségrégation et favoriser l'accès au logement des plus modestes dans les années 90. Les frontières, comme les modalités de l'intervention publique, ont évolué dans le temps et l'État a progressivement convié les collectivités locales à s'associer à son action, notamment pour mettre en œuvre les objectifs sociaux portés par la politique de la Ville ou par la politique en faveur des personnes en difficulté de logement. L'action de la collectivité a pu paraître trop souvent insuffisante, mais **l'intervention publique s'est toujours révélée indispensable — ici comme ailleurs — pour lutter contre les dysfonctionnements dans le domaine du logement et pour faciliter son accès à ceux qui ne peuvent le faire aux conditions du marché.** Comment pourrait-il en être autrement aujourd'hui alors que de trop nombreux ménages sont confrontés à des difficultés économiques croissantes ; alors que la mondialisation impose la recherche de nouvelles formes de protection des individus et de régulation économique ?

¹ Voir plus précisément la seconde partie du premier chapitre « Le logement, reflet et générateur de nouvelles inégalités ».

On le mesure mieux en ce début d'année 2010 marqué par divers anniversaires de politiques ayant permis de faire preuve du volontarisme qui manque dans la période actuelle. Il y a vingt ans était adoptée la loi du 31 mai 1990 visant à mettre en œuvre le droit au logement, notamment pour ceux qui ne pouvaient ni accéder à un logement, ni s'y maintenir. Il y a dix ans, la loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000 marquait la volonté de mieux articuler localement l'urbanisme et le logement et créait l'obligation pour les communes qui en étaient dépourvues de disposer de 20 % de logements sociaux sur leur territoire. Il y a cinq ans, le Plan de cohésion sociale inscrit dans la loi du 18 janvier 2005 comportait un volet logement conséquent et fixait l'objectif de construire 500 000 logements sociaux en cinq ans, d'en réhabiliter 200 000 et de mobiliser 200 000 logements dans le parc privé à des fins sociales. Plus près de nous, il y a trois ans, la loi sur le Droit au logement opposable du 5 mars 2007 donnait des droits réels aux demandeurs de logements en leur accordant la possibilité de déposer un recours — amiable puis contentieux — devant une autorité compétente ; l'État se voyant fixer ainsi une obligation de résultat.

Aujourd'hui, le pouvoir politique ne semble pas prendre la mesure de l'aggravation de la crise du logement décrite dans le premier chapitre de ce rapport. Pas plus que de ses conséquences dramatiques pour les millions de personnes qu'elle prive de la sécurité qu'apporte un domicile et de la perspective de pouvoir vivre sereinement sans la peur du lendemain. Pire, il envoie des signaux inquiétants quand il mobilise les ressources du 1 % Logement pour masquer le désengagement budgétaire de l'État, ou lorsqu'il incite au regroupement des organismes Hlm (notamment des entreprises sociales de l'habitat) pouvant conduire à la constitution d'entreprises de très grande taille (gérant chacune plusieurs dizaines de milliers de logements sociaux) qui risquent de privilégier les impératifs économiques plutôt que les préoccupations sociales. Il envoie également des signaux inquiétants quand il ne reconduit pas le Plan de cohésion sociale — lequel affichait des objectifs de construction de logements sociaux à la hausse (qui n'ont pas été atteints) — alors que l'ampleur de la demande et la mise en œuvre du droit au logement appellent une augmentation du nombre de cette catégorie de logements.

D'ailleurs, ni la refondation du secteur de l'hébergement, ni la concentration des aides à la construction sur les territoires où le marché immobilier est tendu ne constituent des mesures à la hauteur de la situation. Ces perspectives pèsent bien peu par rapport aux limites et incertitudes que nous avons évoquées précédemment. Elles traduisent un évident désengagement de l'État, qui se manifeste tant par l'absence d'ambition affichée en matière de logement (sauf à « faire de la France un pays de propriétaires »), que par le recul des moyens affectés au logement. Le recentrage des aides sur les secteurs tendus est à lui seul une

illustration de ce recul. Signifie-t-il que la distribution des crédits de plus en plus rares que l'État affecte au soutien à la construction aurait été réalisée ces dernières années de façon distraite sans référence aux besoins ? On ne peut l'imaginer. Ou bien n'est-ce pas plus simplement un habillage sémantique pour masquer, au nom de la critique du saupoudrage des crédits publics, la faiblesse de ce que l'État accorde au logement ? Inquiétante par son absence d'ambition et de moyens, la politique du logement l'est aussi par ses silences. Silence sur la façon dont elle parviendra à produire une offre de logements sociaux suffisante pour permettre la mise en œuvre du Droit au logement opposable à partir de 2012, quand tous les demandeurs de logements sociaux auxquels il n'aura pas été apporté de réponse dans des délais raisonnables, pourront déposer des recours contentieux devant les tribunaux administratifs. Silence aussi sur l'avenir de l'action publique en direction des quartiers en difficulté. Du plan Marshall pour les banlieues, annoncé en 2007, il ne reste qu'un très timide plan « Espoir Banlieue » dont on guette les manifestations sur le terrain.

On est pourtant en droit d'attendre de l'intervention publique qu'elle manifeste une solidarité effective envers les personnes en difficulté de logement et les territoires les plus dépréciés de nos villes ; qu'elle ouvre ainsi de nouvelles perspectives à tous ceux qui sont affectés par la privation d'un logement, la difficulté d'y demeurer ou de pouvoir en bouger pour améliorer leur situation. Il n'en est malheureusement rien. L'affaiblissement des mécanismes de redistribution dans le domaine du logement rend l'action publique aveugle puisque les incitations fiscales qui se sont développées (du « Robien » au « Scellier ») pour soutenir la construction ne permettent pas d'en orienter la destination sociale. Pire, elles provoquent l'enrichissement parfois scandaleux de ceux qui ont les moyens d'investir sans que leur investissement ne serve les priorités du pays, qui y consacre pourtant des moyens importants. L'intervention publique par les aides au logement permet de son côté de limiter les taux d'effort pour six millions de ménages, mais sans contrecarrer la flambée des prix des loyers de ces dernières années. Et ce n'est pas l'affirmation de droits individuels nouveaux — comme l'est le Droit au logement opposable — qui suffira à rétablir la situation, puisque se pose la question de sa mise en œuvre effective. On commence à le mesurer dans certains départements où le contingent préfectoral ne suffit pas à procurer un logement à tous les ménages dont la demande a été jugée prioritaire et urgente par les commissions de médiation, et qui se trouvent confrontés au déficit d'offres de logements à loyer accessible.

Produire ou mobiliser une offre de logements pour répondre à la demande sociale est une première nécessité pour rendre le droit au logement effectif. Une nécessité qui s'exprime dans un contexte difficile

puisque, avec l'approfondissement de la décentralisation, la construction de logements sociaux est désormais une compétence partagée entre l'État, dont l'ambition en la matière semble aujourd'hui restreinte, et les collectivités locales, qui sont désormais nombreuses à être délégataires des aides à la pierre. Sans compter que plusieurs niveaux de l'organisation de la République sont appelés au financement du logement social. Autant de contributions qui permettent effectivement de construire des logements sociaux, mais qui pourraient bien être remises en cause dans le cadre de la réforme en cours des compétences et du financement des collectivités publiques.

La seconde exigence à laquelle est confrontée la politique du logement est de mettre en place des mesures spécifiques en direction des personnes et ménages les plus fragiles. L'une et l'autre de ces exigences sont au cœur des analyses développées dans ce chapitre. Elles renvoient pour la Fondation Abbé Pierre aux deux enjeux majeurs auxquels est confrontée la politique du logement. Le logement ne peut être considéré uniquement comme une marchandise et la satisfaction des besoins nécessite non seulement de soutenir l'activité immobilière, dont on sait qu'elle peut être mal orientée, mais aussi une intervention de la puissance publique pour **réguler le fonctionnement des marchés du logement**. Une intervention sans laquelle la ségrégation spatiale s'accroît inexorablement et l'exclusion gagne encore du terrain. À ce rôle régulateur de l'État s'ajoute celui de **protéger les personnes en difficulté de logement** et de veiller à ce que chacun dispose d'un toit et de la perspective d'accéder à un habitat correspondant à ses besoins.

C'est à la mesure des résultats obtenus dans ces deux domaines que **la politique du logement** doit être évaluée. Mais celle-ci, en 2009, **est apparue plus soucieuse de traiter la crise immobilière** qui s'est développée dans le sillage de la crise financière **que d'apporter des réponses à la crise du logement**. Au nom de l'urgence et d'impératifs économiques, elle a aussi contribué à engager un processus d'affaiblissement des mécanismes qui assurent la solidarité dans le domaine du logement et de fragilisation des acteurs qui contribuent à la mettre en œuvre — qu'il s'agisse des organismes Hlm ou des associations. Pourtant, leur action est essentielle, car pour reprendre les propos d'Étienne Pinte², à propos des associations : « *Sans (leur) travail au quotidien, ce serait la révolution depuis longtemps* ».

² Etienne Pinte, député UMP des Yvelines, auteur à la demande du Premier ministre, d'un rapport parlementaire sur l'hébergement et l'accès au logement des personnes mal logées, membre du comité de suivi de la loi Daloz, dans un entretien à *Famille chrétienne*.

Le logement social ne représente plus une priorité gouvernementale

L'ampleur et la brutalité des conséquences de la crise économique et financière ont occupé très largement l'espace médiatique et le débat social tout au long de l'année 2009, reléguant au second plan les problèmes permanents, notamment le logement, comme si leur importance et leur urgence s'effaçaient devant la crise qui secoue l'économie et la société. Or, il est évident que le ralentissement de l'activité générale, les restrictions du crédit, la baisse du pouvoir d'achat d'une large fraction de la population et la crise de confiance qui en découle ne peuvent qu'aggraver les difficultés en matière de logement. En outre, on doit constater que les mesures adoptées au niveau national dans le cadre du Plan de relance de l'économie en décembre 2008 ou dans celui de la loi de finances pour 2009 (le dispositif « Scellier »), comme celles qui sont inscrites dans la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (Molle) du 25 mars 2009, répondent davantage aux difficultés rencontrées par les acteurs du secteur du bâtiment qu'aux préoccupations des ménages qui sont de plus en plus nombreux à être confrontés à la crise du logement. Entre la crise immobilière et la crise du logement, les responsables politiques ont privilégié la résolution de la première au risque d'oublier la seconde, voire de l'aggraver.

Il y a là un sujet d'étonnement dans la mesure où **le plan de soutien au secteur du bâtiment pouvait très bien permettre de prendre en compte la crise du logement et d'en réduire certains effets**, de manière à faire ainsi « d'une pierre deux coups ». S'il est nécessaire de maintenir un appareil de production en capacité de construire 450 000 à 500 000 logements par an, il est aussi indispensable de mieux répondre à la demande sociale de logement. Il aurait pu, par exemple, en être ainsi en privilégiant le soutien à la production de véritables logements sociaux (alors que dans le Plan de relance, les PLS représentent plus de la moitié des 100 000 logements prévus, sans doute parce que leur coût pour les finances publiques est moindre que celui des PLUS et des PLAI). Il aurait également pu en être ainsi en soutenant la réhabilitation des logements sociaux qui a constitué le parent pauvre du Plan de cohésion sociale mis en œuvre depuis 2005, comme du Plan de relance³, alors qu'elle a pour avantage de solliciter plus rapidement les entreprises du bâtiment que la construction neuve et de répondre aux attentes des locataires du parc Hlm. **Mais ce n'est pas la voie qui a été choisie.**

³ L'accélération du Programme de rénovation urbaine dans les banlieues est bien inscrite dans le Plan de relance (avec une dotation de 200 M€ pour l'ANRU) mais elle concerne d'abord la démolition et la construction de nouveaux logements sociaux, la création et la réhabilitation d'équipements publics, la réorganisation d'espaces d'activité économique et commerciale... et accessoirement la réhabilitation des logements existants.

Ce même impératif économique, qui avait inspiré le volet logement du Plan de relance de l'économie adopté à la fin de l'année 2008, a orienté l'ensemble des mesures adoptées au cours de l'année 2009. Il a notamment conduit la loi Molle à modifier la gouvernance du 1 % Logement pour permettre à l'État de mobiliser ses ressources et de compenser ainsi la baisse de la contribution de son budget à la dépense publique en matière de logement. **Et ce n'est pas le projet de refondation du secteur de l'hébergement annoncé à la fin de l'année 2009, qui peut à lui seul inverser la tendance** car, bien qu'il intègre la perspective de l'accès au logement, il n'a aucun impact sur la production d'une offre nouvelle de logements accessibles.

Finalement, la question du logement n'a pas constitué une priorité pour les responsables de la politique nationale du logement en 2009. Loin s'en faut, puisque les plans d'action, les textes législatifs ou réglementaires comme les mesures budgétaires, adoptés au cours de l'année, marquent d'inquiétants reculs. Le traitement des quartiers en difficulté comme la production d'une offre sociale ne représentent plus une priorité. L'ambition et les moyens font singulièrement défaut et les acteurs qui contribuaient à faire fonctionner la solidarité dans le domaine du logement sont fragilisés. **L'accession sociale à la propriété — présentée comme l'objectif majeur de la politique du logement par le chef de l'État lui-même — ne constitue pas à elle seule une politique,** d'autant que son ouverture aux ménages les plus modestes n'est pas assurée. De même que le montre les échecs en leur temps de « la maison à 100 000 € » ou plus récemment de « la maison à 15 € par jour », qui apparaissent avec le recul, avant tout comme des opérations de communication. Paradoxalement, la crise immobilière a constitué, pour les responsables politiques, une opportunité leur permettant de réduire leur engagement en faveur du logement, alors que la crise continue à générer des difficultés et des souffrances (ou des inquiétudes) pour des millions de ménages.

La fin des grandes ambitions pour la ville et le logement

Autant la période 2003-2005 avait été marquée par l'affichage d'objectifs à la hausse tant pour développer la construction locative sociale que pour remettre à niveau les quartiers populaires en crise, autant la période actuelle se caractérise par une absence de projet et d'engagement fort de la politique gouvernementale en matière de logement. Le Plan de cohésion sociale s'achève à la fin de l'année 2009 et ne sera pas reconduit. Le Plan national de rénovation urbaine est seulement à mi-parcours mais il se heurte à des difficultés de financement qui rendent son avenir incertain. Certes, la loi Molle a bien prévu un nouveau grand programme d'intervention portant cette fois sur les quartiers anciens dégradés, mais les ambitions initiales ont spectaculairement diminué au fil des mois.

Le programme national de rénovation urbaine confronté à l'ampleur des besoins

L'année 2009 se situe à mi-parcours du Programme national de rénovation urbaine (PNRU)⁴. Fin 2008, près de 80 % des quartiers potentiellement éligibles aux crédits de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) avaient alors fait l'objet d'une convention. À la fin de l'année 2009, les sites — dans leur quasi-totalité — sont effectivement engagés dans le programme et, pour la plupart d'entre eux, le PNRU entre ainsi dans la phase de réalisation physique des opérations (démolitions, reconstructions, réhabilitations...). Les niveaux d'avancement sont néanmoins très différents selon les lieux. Certains entrent tout juste dans le « vif du sujet » tandis que d'autres commencent à réfléchir à la sortie du programme et dessinent déjà les perspectives de l'« après PRU ».

À mi-parcours, l'essentiel du budget est d'ores et déjà très largement engagé puisque la programmation 2004-2008 représente 77 % de la subvention ANRU provisionnée et 74 % des investissements prévus pour l'ensemble du Programme (2004-2013). Interrogés sur leur perception de son état d'avancement, les représentants de l'ANRU laissent entendre que la principale difficulté sera moins « *d'aller au bout du PNRU que d'aller au bout des besoins* ». En effet, par rapport aux premières esquisses et surtout par rapport à la période où ont été réalisés les diagnostics et définies les opérations, **les besoins se sont affirmés et sont apparus sur de nombreux autres secteurs que ceux qui ont fait l'objet d'une intervention**. Soit parce que, par effet de contraste, apparaissaient plus crûment les difficultés sur les quartiers qui n'avaient pas été traités, soit parce que les premières réalisations soulignaient la nécessité d'une intervention plus radicale (au sein même des quartiers rénovés mais aussi sur des secteurs extérieurs).

Des incertitudes planent aussi sur le financement des projets depuis que le 1 % Logement, qui se substitue à l'État depuis deux ans, a annoncé qu'il n'aura plus les ressources nécessaires pour abonder le programme en 2011. Côté ANRU, on a tendance à minorer cette crainte et on souligne que les conventions sont opposables et que les engagements financiers pris devront être honorés. Les retards actuels de paiements qui font faire aux bailleurs et aux collectivités d'importants efforts de trésorerie, ne préfigurent pas une cessation de paiement, mais doivent être imputés — pour les responsables de l'ANRU — à des lenteurs dans le traitement administratif des crédits.

Les questions qui se posent sur la bonne fin du PNRU et sur sa « réussite » font souvent l'amalgame entre le fonctionnement de l'Agence (l'ANRU) et — en quelque sorte — son efficacité par rapport à la mission qui est la sienne, la réussite de ce qui est réalisé sur le terrain (les opérations « ANRU ») et ce qui est fait au moyen des Projets de rénovation urbaine (PRU). C'est-à-dire

⁴ Lancé en 2003-2004, il se clôturera du point de vue administratif et financier en 2013.

de la capacité de ces derniers à « remodeler et requalifier l'espace ainsi qu'à diversifier les fonctions et l'habitat » pour intégrer les quartiers à la ville et les rendre socialement moins ségrégués.

Finalement, l'entité de commande (l'ANRU) a fait preuve d'adaptation, a joué son rôle d'incitateur, d'animateur et de garant des principes fondamentaux de la politique de rénovation urbaine. Elle a contribué à créer « un horizon stable » depuis les années 2003-2004 sur une dizaine d'années, permis aux élus locaux de « revenir » vers les quartiers et offert aux territoires, outre des moyens financiers, des moyens en ingénierie mais aussi un cadre d'intervention et des méthodes.

Les opérateurs sur le terrain parviennent tant bien que mal à mener à terme les projets, même si ceux-ci ont pu subir des retards, des réactualisations et des ajustements qui en ont réduit la portée (réduction du nombre de démolitions, relogement centré sur le quartier et son immédiate périphérie, diversification parcimonieuse de l'offre...). Mais la mobilisation perdure et les savoir-faire se renforcent et essaient.

En revanche, la mise en œuvre du Programme de rénovation urbaine fait l'objet d'un certain nombre d'inquiétudes que pointe le Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU. Concernant les réalisations physiques tout d'abord, puisque malgré une accélération sensible du programme, l'année 2008 n'a pas permis de combler l'ensemble des retards accumulés dans les quatre premières années du PNRU. La reconstitution de l'offre de logements doit, par ailleurs, faire l'objet de toutes les attentions. Car si la règle du « 1 pour 1 » (pour chaque logement social démolit, un logement social reconstruit) devrait être respectée à terme⁵, le décalage actuel (33 500 logements non reconstruits au 31 décembre 2008) fait craindre une aggravation des tensions dans le parc social. Le risque demeure également élevé que cette règle du « 1 pour 1 » s'applique à l'échelle nationale, au prix de fortes disparités locales. D'un point de vue plus qualitatif, les logements reconstitués apparaissent globalement plus petits (47 % des logements démolis sont de type 4 ou plus, contre 37 % des logements reconstruits au 31 décembre 2008) et l'offre très sociale plus rare (les PLAI représentent 8,6 % des reconstructions de logements sociaux au 31 décembre 2008), ce qui risque à court terme de porter préjudice au relogement des familles nombreuses et des ménages aux revenus faibles. Enfin, les perspectives de mobilité résidentielle des ménages risquent de s'annoncer plus modestes que prévu puisque plus des deux tiers (68 %) seraient relogés en ZUS, 30 % verraient augmenter sensiblement leur reste à charge (loyer + charges – aides au logement), et que les relogements dans le neuf resteraient rares.

De même, en ce qui concerne la portée générale du projet, les résultats risquent d'être plus que modestes, surtout si on les réfère au discours de « com-

⁵ avec un taux de recouvrement de 97%.

munication » qui avait marqué le lancement de la politique de rénovation urbaine. En effet, la restructuration des quartiers d'habitat social sera limitée (en moyenne 10 % des quartiers auront été traités) et la diversification des fonctions restera encore un vain mot tant il est difficile d'attirer des investisseurs pour produire, sur site, un habitat en accession à la propriété, comme d'implanter des commerces ou des activités nouvelles. La question du devenir des quartiers qui n'ont pas encore fait l'objet de l'intervention publique reste donc entière, comme l'est celle plus fondamentale de l'ambition des responsables politiques à leur sujet. De ce point de vue, on ne peut que s'inquiéter de leur silence alors que le dernier rapport de l'Observatoire des zones urbaines sensibles dresse un constat alarmant d'une situation qui n'a pas changé depuis quatre ans ou s'est même aggravée⁶ et devrait susciter un surcroît de mobilisation. **La crise économique est venue exacerber toutes les pathologies sociales qui affectent ces quartiers sans pour autant faire sortir de leur passivité les responsables politiques nationaux.** Leur principale réponse aux maux dont souffrent ces quartiers et leurs habitants passe par une approche sécuritaire, comme si la seule ambition était de maintenir le calme. En réalité, comme le suggère Claude Dilain⁷, maire de Clichy-sous-Bois, « *la logique du ghetto arrange tout le monde. La société fabrique des situations extrêmes, mais ce qui compte, aux yeux des classes moyennes et supérieures, c'est que cela reste invisible et qu'on n'en parle pas trop* ». Est-ce pour cela que des parlementaires proposent de supprimer le comité d'évaluation de l'ANRU en charge de suivre la mise en place de la politique de rénovation urbaine ? Est-ce pour cela que d'aucuns évoquent la suppression de la géographie prioritaire qui a sans doute — à leurs yeux — l'inconvénient de créer une obligation d'agir pour les responsables politiques ? À l'absence d'ambition s'ajouterait ainsi la cécité. La Fondation Abbé Pierre ne peut l'accepter.

L'ambition avortée du Programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés (PNRQAD)

Le Programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) a été institué par la loi Molle⁸ du 25 mars 2009. Il vise à « *résorber efficacement l'habitat indigne, remettre sur le marché des logements vacants et lutter contre la précarité énergétique, tout en maintenant la mixité sociale* »⁹. Deux types de quartier doivent ainsi bénéficier de ce programme : ceux « *présentant soit une concentration élevée d'habitat indigne et une situation économique et sociale des habitants particulièrement difficile, soit une part élevée d'habitat dégradé vacant et un déséquilibre important de l'offre et de la demande de logements* ». Comme pour la rénovation urbaine, c'est l'ANRU qui est appelée à jouer le rôle de rassembleur des divers dispositifs mobili-

⁶ Un tiers des 4,5 millions de personnes vit en-dessous du seuil de pauvreté (moyenne nationale : 12 %), le taux de chômage y est de 16,9 % en moyenne mais de 41,7 % pour les jeunes de 15 à 24 ans, les résultats scolaires y sont très en-dessous de la moyenne nationale.

⁷ *Le Monde* du 1^{er} décembre 2009.

⁸ Notamment par les articles 25 à 27 du chapitre III de la loi.

⁹ Intervention de Mme Boutin le 13 mai 2009.

sables et à regrouper toutes les aides pour apporter un concours financier aux collectivités locales. Comme le PNRU, le PNRQAD ne se présente donc pas — à première vue — comme une procédure spécialisée, mais comme un outil devant permettre une intervention d'envergure sur des sites particulièrement dégradés. **Une ambition qui risque cependant de se résumer à un discours faute de moyens** pour en assurer la réalisation.

La loi Molle fixe au PNRQAD un objectif de « *réhabilitation de 60 000 logements privés, dont au moins 20 000 devront faire l'objet d'un conventionnement et la production de 25 000 logements locatifs sociaux et 5 000 places d'hébergement ou logements de transition* » (article 25). Cet objectif, qui revient à traiter 10 à 15 % du parc potentiellement indigne en France (estimé entre 400 000 et 600 000 unités) doit être mené à bien au cours de la période 2009-2016. Une période bien plus longue que celle sur laquelle courent les premiers financements, prévus pour la seule période 2009-2011. Or, cette première phase qualifiée « d'expérimentation » est à ce jour la seule qui soit (presque) assurée d'être mise en œuvre.

Avant même le lancement du programme, les financements publics prévus (hors collectivités) sont passés de 2,5 milliards d'€ à 380 millions d'€ obligeant à un resserrement du programme initial qui ne concerne désormais plus que vingt sites. Pourtant, le projet de PNRQAD remis au Ministre du Logement en juin 2008 avait déjà pris acte des contraintes budgétaires. Il précisait ainsi que « *compte-tenu des limites des ressources disponibles, l'effort national devra nécessairement se concentrer sur un nombre réduit d'une centaine de sites prioritaires (de 100 à 150 quartiers) afin d'éviter un saupoudrage des crédits et l'inefficacité qui en découlerait inévitablement* ». La sélection a été d'autant plus difficile que 87 sites ont déposé leur projet au PNRQAD, avec chacun des problématiques très spécifiques¹⁰ et donc difficilement comparables. Faute de moyens, le projet initial de rénovation des quartiers anciens dégradés pourrait bien être à l'origine d'une nouvelle déception pour des collectivités qui portaient les besoins — pourtant légitimes — de quartiers que les politiques d'amélioration de l'habitat ou de résorption de l'habitat insalubre n'avaient pas réussi à remettre à flot.

La production de logements sociaux n'est plus liée à une ambition pluriannuelle

Adopté avec la loi de janvier 2005, le Plan de cohésion sociale fixait des objectifs significatifs de financement de 500 000 logements sociaux en cinq ans. Ceux-ci ont été revus à la hausse par la loi du 5 mars 2007 instituant le Droit au logement opposable, les portant à 591 000. Le financement de logements

¹⁰ « Les quartiers anciens dégradés présentent de fortes complexités (...). Leur diversité est également très grande : hors des quartiers « ville-placement ou ville-monument », on peut distinguer des quartiers anciens centraux ou péricentraux vétustes à la limite de la salubrité, des quartiers anciens péricentraux ou faubourgs, banaux et se dégradant, ou encore des quartiers vétustes dans les villes et bassins industriels délaissés et/ou en reconversion. » *Rapport du CES* de janvier 2008.

sociaux est ainsi passé d'environ 60 000 en 2003 à près de 100 000 en 2008¹¹ ; ce qui constitue à l'évidence une avancée, entachée toutefois par le poids des PLS dans la production de logements sociaux. **Bien qu'ils ne correspondent pas aux caractéristiques de la demande, ce sont en effet les PLS qui ont permis à la production de logements sociaux d'augmenter de façon significative** (ils ont contribué pour 57 % à l'augmentation du nombre de logements sociaux financés entre 2001 et 2008). Ce Plan de cohésion sociale arrive à son terme à la fin de l'année 2009 et le Gouvernement n'a pas manifesté la volonté de le prolonger, alors que la demande de logements sociaux se situe toujours à un haut niveau et que la mise en œuvre du Droit au logement opposable le nécessiterait. Le Plan de relance de l'économie a par ailleurs constitué temporairement une opportunité pour produire des logements sociaux puisqu'il prévoyait le financement de 100 000 logements locatifs sociaux ou intermédiaires. Mais à y regarder de plus près, moins de la moitié des logements étaient véritablement sociaux (PLUS et PLAI).

Au terme du Plan de cohésion sociale, la production de logements sociaux dépendra essentiellement des arbitrages effectués dans le cadre de l'élaboration annuelle du budget de l'État et sera soumise à ses contraintes sans référence à un objectif supérieur inscrit dans un document pluriannuel. **Une telle évolution marque très clairement que la production de logements sociaux n'est plus une ambition gouvernementale.** Elle est d'autant plus préoccupante qu'elle s'inscrit dans une tendance de réduction de l'effort de l'État en faveur du logement.

La réduction de l'effort de l'État en faveur du logement

À l'absence d'ambition pour la ville et le logement, correspond malheureusement la réduction de l'effort financier de l'État. La baisse du budget du logement de 7,58 milliards d'€ en 2009 à 7,24 milliards d'€ en 2010 n'est pas un bon signe à un moment où la crise du logement produit des effets désastreux pour des millions de ménages. La seule augmentation significative correspond à celle des aides personnelles au logement (+ 423 millions d'€ portant ainsi la contribution de l'État à 5,1 milliards d'€ sur un total de 15,3 milliards d'€ pour les aides personnelles au logement). L'État est en quelque sorte contraint de prendre acte de la dégradation de la situation économique et de la montée du chômage. Le coup de pouce, modeste, attribué à l'hébergement (30 millions d'€) n'est pas à la hauteur des ambitions affichées avec la refondation du secteur et n'est pas de nature à réduire le nombre impressionnant de situations de non-logement¹². **Alors que les besoins de construction de logements sociaux sont considérables, la subvention apportée par l'État à son financement passe, pour un PLUS, de 2 700 € à 1 000 €. C'est là un très**

¹¹ 99 352 logements sociaux ont été financés en 2008. Les PLS représentent environ le tiers de ces logements.

¹² Voir sur ce point la première partie du chapitre 1.

mauvais signe ! Il est d'autant plus alarmant qu'il s'inscrit dans un mouvement de désengagement financier de l'État depuis le début des années 2000, et qu'il l'amplifie encore.

L'effort global de la collectivité publique¹³ s'était redressé à la fin des années 1990, pour dépasser le seuil symbolique des 2 % du PIB (2,03 % du PIB en 2000 et 2 % en 2001) principalement sous l'effet de la progression de l'apport de l'État — qui se situait en 2000 à l'un de ses niveaux les plus élevés de ces trente dernières années (1,36 % du PIB). Mais depuis cette date, et en dépit d'un léger rebond en 2006, l'effort de la collectivité en faveur du logement est en recul : il est descendu à 1,79 % du PIB en 2008. L'essentiel de ce recul étant imputable à la diminution de la contribution de l'État (de 1,36 % du PIB en 2000 à 1,11 % en 2008).

Et l'effort de la collectivité en faveur du logement se redresse en 2009 à un niveau de 1,85 % du PIB, cela ne s'explique pas tant par une augmentation de la dépense publique en faveur du logement à laquelle contribue le Plan de relance (dont les effets devraient se faire sentir à partir de 2010), que par la diminution générale du PIB.

Les dépenses de la collectivité en faveur du logement (en % du PIB)

	Budget de l'État	Partenaires sociaux	Collectivités locales	Ensemble des dépenses
1975	1,17	0,52	0,08	1,77
1980	1,26	0,47	0,10	1,83
1985	1,41	0,60	0,06	2,07
1990	1,18	0,58	0,07	1,83
1995	1,08	0,64	0,09	1,81
2000	1,36	0,61	0,06	2,03
2005	1,15	0,60	0,08	1,83
2006	1,17	0,60	0,08	1,85
2007	1,12	0,60	0,08	1,80
2008	1,11	0,60	0,08	1,79
2009 (e)	–	–	–	1,85

Source : Michel Mouillart. (e) : estimation.

Les aides à la pierre inscrites au budget de l'État ont par exemple baissé de l'ordre de 30 % entre 2000 et 2007 et les aides aux plus démunis dont le montant est déjà très faible, ont quasiment stagné. Par ailleurs, les prélèvements fiscaux et parafiscaux de l'État sur le secteur du logement (fiscalité sur les revenus fonciers, retours de TVA...) ont progressé (de 1,45 % du PIB en 2005 à 1,59 % en 2008), atteignant un niveau jamais observé par le passé. Depuis 2001, l'État prélève ainsi plus sur le logement qu'il ne redistribue. Entre 2001

¹³ L'effort de collectivité publique en faveur du logement regroupe les apports du budget de l'État, des partenaires sociaux et des collectivités locales.

et 2008, plus de 35 milliards d'€ ont été « récupérés »¹⁴ ; le solde net des prélèvements sur les engagements représentait 9,38 milliards pour la seule année 2008. **L'effort de l'État en faveur du logement est quasiment à son niveau le plus bas depuis trente ans** alors que, dans le même temps, le secteur du logement lui offre un bon rendement.

L'affaiblissement des mécanismes et des acteurs de la solidarité

La réduction de l'effort de l'État en faveur du logement s'accompagne d'un affaiblissement des mécanismes de solidarité et d'une fragilisation des acteurs qui la mettent en œuvre. La réduction de la contribution de l'État aux dépenses de logement a entraîné une sollicitation accrue du 1 % Logement, des collectivités locales et des organismes Hlm pour financer le développement du logement social. Les solliciter davantage pose problème quant à l'exercice de la solidarité : les ressources du 1 % reposent essentiellement sur les salariés, une partie de celles des collectivités locales provient d'un impôt sur les ménages qui n'est pas proportionnel à leurs revenus et celles des organismes Hlm émanent des loyers des locataires dont on sait qu'ils appartiennent aux catégories sociales les plus modestes (même si la constitution des fonds propres des organismes tient aussi aux financements publics qui ont été attribués au moment de la construction des opérations). Toutes ces ressources sont « socialement » moins justes que peuvent l'être celles qui résultent d'un impôt progressif sur les revenus. À solliciter les collectivités locales, les collecteurs du 1 % et les organismes Hlm, **on risque aussi de générer des inégalités territoriales alors que l'État ne s'est pas donné les moyens de les réguler ou d'instituer des mécanismes de péréquation.**

Concernant le 1 % Logement, la loi Molle de mars 2009 a introduit une nouvelle gouvernance et une nouvelle organisation territoriale de ses acteurs qui reflètent en fait **la prise de contrôle de ce dispositif et de ses ressources par l'État**¹⁵. La loi modifie la composition du Conseil d'administration afin d'y faire entrer des parlementaires, des représentants de l'UESL et des représentants des établissements publics de l'État. Les préfets de région deviennent les délégués régionaux de l'Agence et les préfets de département, les délégués de l'Agence dans le département marquant ainsi le rôle de l'État dans la gestion du dispositif.

La définition des catégories d'emplois et de leurs montants, qui dépendaient jusqu'à maintenant d'accords entre l'État et les partenaires sociaux, relève désormais exclusivement de l'État dans un cadre législatif et réglementaire

¹⁴ Voir tableaux en annexes du Chapitre 3 du présent rapport.

¹⁵ Des articles faisant état de la dérive de certains organismes collecteurs du 1 % Logement ou de l'indélicatesse de ses dirigeants ont été (opportunément) publiés dans la presse à chaque phase de la négociation entre les responsables du 1 % Logement et l'État, justifiant que ce dernier reprenne le contrôle et la direction du dispositif.

qui a élargi les champs d'action du 1 %. La forme des emplois a également été précisée. Parmi celles-ci les subventions à des opérateurs de l'État permettront au 1 % de financer l'Anah, qui se substituera ainsi à l'État qui n'y contribue plus. Cette dotation financière accompagne **le transfert à l'Anah de deux missions qui jusqu'à maintenant étaient assurées par l'État** : les opérations de résorption d'habitat insalubre et de requalification d'immeubles d'habitat privé dégradé ainsi que la participation à la lutte contre l'habitat indigne et à l'amélioration des structures d'hébergement. Les nouvelles compétences en matière d'humanisation des centres d'hébergement concernent les travaux d'amélioration et de rénovation des structures existantes. Un fonds de 40 M€ a été mis en place pour 2 ans avec un objectif d'humanisation de 2000 places en 2009.

Le 1 % est ainsi de plus en plus sollicité pour financer la politique du logement et compenser le désengagement de l'État, en même temps que se mettent en place de nouvelles règles de gouvernance qui réduisent son autonomie et ses capacités d'innovation. Il se substitue également à l'impôt que payaient les propriétaires (contribution sur les revenus locatifs) pour alimenter le budget de l'Anah, qui finance les travaux d'amélioration qu'engagent les bailleurs privés. En s'exerçant depuis les salariés qui contribuent au financement du 1 % Logement en direction des propriétaires bailleurs, le sens de la solidarité s'inverse et ses fondements sont en quelque sorte dévoyés. Le Conseil d'État s'est d'ailleurs inquiété de cette évolution et il indique dans un rapport récent¹⁶ que « *le droit au logement serait affaibli si l'État persistait dans son projet de subordonner totalement les partenaires sociaux dans ce domaine : une politique du logement forte requiert au contraire une large autonomie des partenaires sociaux au service de la mobilité des salariés et de l'innovation sociale* ».

Une même logique semble guider la réorganisation des relations entre l'État et les organismes Hlm. Elles vont désormais s'inscrire dans le cadre d'un régime de conventions (les conventions d'utilité sociale prévues par la loi Molle) qui permettra de contractualiser avec l'État, avant la fin de l'année 2010, les grands aspects de leur politique de gestion patrimoniale et d'occupation sociale de leur parc de logements. L'État tente ainsi de se donner la possibilité de faire appliquer ses orientations concernant le logement social, y compris quand elles suscitent des réserves de la part des organismes, comme c'est le cas, par exemple, pour le projet de vente de 40 000 logements sociaux par an. Mais un tel processus, qui renforcerait le pouvoir de l'État sur les organismes Hlm, n'est cohérent ni avec le mouvement de décentralisation qui accroit (avec la délégation des aides à la pierre) le rôle des collectivités locales dans la production du logement social (elles sont seulement consultées lors de l'élaboration des conventions d'utilité sociale), ni avec le désengagement financier de l'État qui réduit ainsi les contreparties qu'il est en capacité d'apporter dans la négociation des conventions.

¹⁶ Rapport « Droit au logement, droit du logement » du Conseil d'État, 2009.

Une autre inquiétude — relative à l'évolution des Hlm — concerne **l'incitation faite par l'État aux organismes de se regrouper**. Ce mouvement, symétrique de celui qui concerne le regroupement des collecteurs du 1 % Logement en quelques entités nationales, concerne essentiellement les entreprises sociales pour l'habitat (ex : sociétés anonymes d'Hlm). Cette incitation au regroupement, en quelques sociétés régionales ou nationales, cède évidemment au culte mimétique de l'entreprise qui, pour être performante, doit avoir une dimension critique. Appliquée au logement social, **une telle logique risque de conduire à la constitution d'entités où les logiques financières et patrimoniales prendront le pas sur les préoccupations sociales** comme le montre l'exemple d'ICADE rapporté ci-dessous, et ne leur permettront plus d'avoir des attaches avec les territoires et des collectivités locales, qui sont par ailleurs, de plus en plus impliqués en matière de logement social. À moins que ce projet de fusion des entreprises sociales de l'habitat ait pour véritable objet de réduire de fait le périmètre du logement social au patrimoine des offices publics Hlm et de les spécialiser dans l'accueil des pauvres, répondant ainsi aux attentes de ceux qui pensent que les Hlm doivent avoir un rôle résiduel...

ICADE : du cri de l'abbé Pierre au sourire de Jean-Marie Messier

La SCIC (Société civile immobilière de la Caisse des Dépôts et Consignations – CDC) a été créée en 1954, suite à l'appel de l'abbé Pierre, afin d'apporter une réponse à la crise du logement. En quelques années, à travers la production massive de grands ensembles, la SCIC construit un parc de quelques 100 000 logements, principalement en Ile-de-France. Ce patrimoine dépassera les 200 000 logements à la fin des années 1980, pour baisser progressivement suite à des mises en vente régulières. Devenue ICADE (Immobilière CAisse des DEpôts) en 2003 et transformant son statut le 1^{er} janvier 2007 pour devenir une société d'investissement immobilier cotée (SIIC) sur les marchés boursiers, l'ex-SCIC a fortement fait évoluer sa stratégie de gestion de son patrimoine de logements conventionnés, oubliant sa vocation originelle pour se concentrer sur son ambition patrimoniale et financière. Ce repositionnement stratégique, orchestré en deux étapes (déconventionnement puis cession), s'est accompagné d'une indifférence marquée aux enjeux sociaux liés à ce patrimoine institutionnel spécifique sous l'égide de l'État.

La question du déconventionnement des logements d'ICADE remonte à 2000. Elle intervient 15 ans après le conventionnement à l'APL de ce parc, décidé notamment afin de réaliser un certain nombre d'interventions de réhabilitation sur des logements construits dans la précipitation des années 1950/1960. Ce conventionnement, qui s'était traduit par une hausse des loyers en partie compensée par les APL, avait permis de réaliser leur réhabilitation. La sortie de ce conventionnement permet à ICADE de fixer progressivement le loyer de ces logements librement : une démarche à laquelle s'était opposé le gouvernement en 2000, souhaitant que soit conservé le caractère social de ce patrimoine, mais qui avait été contrariée par le Conseil constitutionnel (décision du 7 décembre 2000). Dès lors, on assiste au déconventionnement progressif du parc d'ICADE : au 31 décembre 2008, seuls 9 % de ses 35 651 logements franciliens bénéficiaient encore de baux conventionnés.

Pour les locataires, cela s'est traduit par des hausses de 30 % à 60 % des loyers sur six années, dont seuls les ménages de plus de 70 ans ou supportant un loyer supérieur à 20 % de leurs ressources pouvaient espérer échapper. Ces hausses ont été d'autant plus jugées illégitimes que la qualité des logements proposés apparaissait parfois incompatible avec le niveau de loyer attendu. Comme le rapporte le maire de Chevilly-la-Rue, « *Le format reste celui des Hlm des années 1950, mais les loyers sont ceux du marché* ». Cependant, c'est surtout l'état général des logements qui questionne la légitimité de cette hausse, avec un parc vétuste et peu entretenu. À Sceaux, certains déclarent que 10 % des logements ICADE feraient « *l'objet d'un constat d'insalubrité* » alors qu'un membre d'une association locataire rapporte que « *ses fenêtres, qui sont en bois, ne sont plus étanches. Pas besoin de météo pour savoir le temps qu'il fait : chez certains locataires, il pleut dans le salon* »¹⁷.

Fin 2008, ICADE annonce son intention de vendre « *l'ensemble du pôle logement à un ou plusieurs investisseurs, notamment sociaux, sur la base de la valeur d'expertise* ». Un protocole d'accord a depuis été trouvé, le 13 novembre 2009, avec un consortium de 25 bailleurs représentés par la SNI... filiale de la Caisse des Dépôts. Cet accord peut dans un premier temps apparaître positif, puisqu'il est une manière d'éviter la sortie du parc social de ces 30 000 logements. Pourtant, c'est le principe même de cette vente qui doit être remis en cause, tout comme les conditions de la cession. En effet, sur le principe, il s'agit de la vente d'un patrimoine acquis et rénové avec des fonds publics, d'un parc relativement vétuste et largement amorti. De plus, le prix demandé a subi une importante inflation en 3 ans, puisque ce patrimoine et 10 000 logements supplémentaires étaient estimés au total en 2006 — au moment de l'entrée en bourse — à 1,5 milliard d'€ ; fin 2009, le prix de cession total, pour un parc moins important, était passé à plus de 2 milliards. L'achat de ces logements devrait bénéficier des prêts de la Caisse des Dépôts. L'objectif est de permettre à cette dernière de dégager les liquidités que lui impose l'État pour alimenter le Fonds stratégique d'investissement (FSI) du Plan de relance, un an après que la Caisse ait enregistré les premiers résultats négatifs depuis sa création en 1816.

Une stratégie choquante, tant de la part du Gouvernement que de la Caisse des Dépôts (mais assumée puisque le communiqué envoyé pour l'occasion souligne l'intérêt purement financier de l'opération), surtout lorsqu'on sait que Jean-Marie Messier a été rétribué à hauteur de 3 millions d'€ pour les conseils dispensés à ICADE dans le cadre de cette cession. Une stratégie choquante, enfin, parce que la responsabilité sociétale de l'entreprise — d'autant plus grande que l'organisation est née directement de la puissance publique — est totalement galvaudée, sans état d'âme, sous prétexte d'une adaptation aux attentes des marchés financiers.

¹⁷ « Des locataires méprisés », *L'Humanité*, 27 juin 2009.

Les limites de l'accèsion à la propriété pour tous

Le développement de l'accèsion à la propriété constitue depuis 2007 un objectif majeur de la politique du logement. Si la France compte 57 % de propriétaires, ils n'étaient que 50 % il y a vingt ans. Leur poids y est moindre qu'au Royaume-Uni (70 %), en Espagne (84 %) et dans les pays du sud de l'Europe. Bien que l'affichage de cette priorité soit récent, du moins avec cette intensité, le nombre d'acquisitions de logements progresse depuis de nombreuses années déjà. En une dizaine d'années, il est ainsi passé de 521 000 en 1996 à plus de 844 000 en 2007 (dont 220 000 logements neufs, soit 26 % des transactions), avant de reculer sous l'effet de la crise en 2008 et 2009. Le développement de l'accèsion à la propriété a été fortement soutenu dans la période récente par les primo-accédants qui représentent environ les deux tiers des acquéreurs (61,2 % en 2006, 65,8 % en 2007, 68,6 % en 2008 et 65,8 % attendus en 2009 malgré la crise).

Pour autant, **cette tendance générale ne profite pas aux ménages les plus modestes**. Alors que le nombre de propriétaires (avec ou sans prêt à rembourser¹⁸) a augmenté de 46 % entre 1988 et 2006, le nombre de ceux qui appartiennent aux 20 % des ménages les plus pauvres (1^{er} quintile de la distribution des revenus) a diminué de 9 % au cours de la même période. Alors que ces ménages pauvres représentaient un peu plus de 10 % des ménages devenus propriétaires entre 1988 et 1992, ils n'en représentent plus que 6,6 % entre 2003 et 2006. La réduction est encore plus brutale si l'on ne considère plus que les seuls accédants à la propriété : les plus modestes d'entre eux sont de moins en moins nombreux (- 25,8 % en moyenne entre 1998 et 2006) et leur part dans le total des accédants à la propriété a diminué de moitié entre les périodes 1988-1992 et 2003-2007.

¹⁸ Parmi les 173 966 ménages du premier quintile ayant accédé à la propriété il y a 90 025 accédants à la propriété, ayant eu recours à un prêt et, par différence, 83 941 sans recours à un endettement auprès d'un établissement financier. C'est-à-dire que ces ménages pauvres ont pu bénéficier d'héritage ou de la solidarité familiale, à moins que leur acquisition ait porté sur des biens de très faible valeur.

Part des propriétaires très modestes parmi les propriétaires accédants

	1988-1992	1993-1996	1997-2002	2003-2006	évolution
Ménages très modestes	191 378	150 929	175 958	173 966	- 9 %
Ensemble des ménages	1 810 520	1 864 936	2 446 741	2 646 154	+ 46 %
% de ménages très modestes	10,6 %	8,1 %	7,2 %	6,6 %	
Accédants très modestes	121 254	84 296	114 104	90 025	- 25,8 %
Total accédants	1 367 820	1 486 188	1 912 870	2 017 684	+ 48,0 %
% de ménages très modestes	8,9 %	5,7 %	6,0 %	4,5 %	

Traitements des Enquêtes logement de l'Insee réalisés pour la Fondation Abbé Pierre par Jean-Claude Driant.

Les mesures adoptées pour soutenir l'accès à la propriété pour les ménages les plus modestes se devaient d'être particulièrement efficaces pour infléchir cette tendance. Car pour qu'il y ait effectivement développement de la propriété en France, il faut qu'elle continue à se développer dans les catégories intermédiaires et supérieures, c'est-à-dire où le taux de propriétaires est déjà important, mais aussi dans les catégories plus modestes. Les nouvelles mesures prises ces dernières années pour faciliter le développement de l'accession à la propriété peuvent contribuer à la réalisation de cet objectif. La baisse des taux a incontestablement permis à des ménages modestes de devenir propriétaires sans l'apport de la vente d'un logement précédent. Par ailleurs, au cours des dernières années, la durée moyenne des crédits s'est considérablement allongée (de 14 ans en 2001 à 18 ans en moyenne au début de l'année 2009). Cette approche à partir des données moyennes masque l'ampleur du phénomène puisque 55 % de l'ensemble des prêts souscrits entre 2003 et 2008 ont une durée supérieure à 25 ans¹⁹ et la moitié de ces prêts l'ont été par des ménages disposant d'un apport personnel extrêmement faible (inférieur ou égal à 10 %).

Cette évolution pourrait se poursuivre sous l'effet, notamment, de la mise en place du Pass-foncier en 2007 qui permet de découpler le remboursement du terrain de celui de la maison. Il a été par la suite étendu à l'acquisition de logements en collectif. Environ 5 000 ménages étaient concernés en 2009 mais l'objectif est de 30 000 en 2010. La déduction des intérêts d'emprunt et le crédit d'impôt ont pu contribuer à cette évolution. C'est ainsi qu'en 2007, près de 380 000 ménages ont bénéficié de la mesure pour un manque à gagner de 700 millions d'€ pour la collectivité publique (même si certains soulignent l'effet d'aubaine qu'elle représente sans élargir forcément le nombre d'accédants à la propriété). Mais le coût de la mesure (plus de 4 milliards d'€ par an à partir de 2012) met en cause la pérennité de cette disposition.

¹⁹ Et 25,7 % ont une durée comprise entre 20 et 25 ans, ce qui fait que plus de 80 % des prêts souscrits durant la période ont une durée supérieure à 20 ans.

Depuis 2006, l'accèsion à la propriété s'est indéniablement développée, jusque dans les catégories modestes de la population, mais cela s'est souvent réalisé dans des conditions particulières en s'éloignant de plus en plus à la périphérie des villes. En 2007, un tiers des 255 000 ménages ayant acquis un logement neuf avaient des ressources inférieures au plafond PLUS, ce qui représente malgré tout un assez large spectre de la population française. Mais la majeure partie de ces ménages (54 000 sur 85 000 soit près de 2 sur 3) ont accédé à la propriété en zone C (rurale ou semi-urbaine), là où les prix sont les plus faibles, contribuant ainsi à l'étalement urbain et aux charges qu'il génère, alors que les impératifs du développement durable soulignent la nécessité de densifier les espaces déjà bâtis ! Pour ces ménages modestes, l'accès à la propriété pourrait bien alors être une source de fragilisation dans l'équilibre de leur budget, et surtout quand ils auront à faire face à des « accidents de la vie ». Quant aux 20 % des ménages les plus pauvres, l'accès à la propriété leur est barré de fait.

La réponse aux besoins sociaux : entre injonction de l'État et impuissance locale

La loi du 13 août 2004, relative aux « Libertés et responsabilités locales », a marqué une accélération du processus de décentralisation dans le domaine du logement. Un processus engagé de longue date puisqu'il trouve son origine dans la loi du 7 janvier 1983 marquant ce que l'on a coutume d'appeler « l'acte I de la décentralisation ». Celle-ci ne prévoyait pas de transfert de compétence en matière de politique du logement, mais accordait aux communes la compétence d'urbanisme et la possibilité de définir ainsi l'usage des sols sur leur territoire et aux départements des compétences majeures en matière de politique sociale. Les trois champs d'intervention que mobilise toute politique de l'habitat : urbanisme, logement et action sociale, se retrouvaient ainsi sous la responsabilité d'autorités politiques distinctes. La loi donnait également aux communes la possibilité d'élaborer des programmes locaux de l'habitat (PLH) mais, facultatifs et sans portée juridique, ils apparaissent alors moins comme les supports de véritables politiques locales de l'habitat que comme le moyen imaginé par l'État pour organiser localement la programmation concertée des crédits du logement dont il gardait l'entière responsabilité²⁰.

La mise en œuvre de la première étape de la décentralisation a progressivement institué un partage de la compétence habitat entre l'État, responsable du financement du logement, les communes en charge de l'urbanisme qui délivrent à ce titre les permis de construire et les départements qui sont responsables de l'action sociale. Ce partage n'a jamais été véritablement remis en cause et il s'est progressivement institutionnalisé à travers les nombreuses politiques contractuelles qui se sont développées pendant deux décennies à partir de la fin des années 1980. Celles-ci constituant en quelque sorte une façon de dépasser les limites d'une décentralisation fondée sur le transfert de blocs de compétences. Il en a été ainsi avec les politiques concernant le logement des défavorisés (avec les Plans départementaux d'action en faveur du logement des personnes défavorisées issus de la loi du 31 mai 1990 et les dispositifs créés par la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998), comme avec l'action en direction des quartiers d'habitat social en difficulté (les contrats de ville lancés à la fin des années 1980 et les mesures de la loi d'orientation pour la Ville du 13 juillet 1991). Les démarches contractuelles entre l'État et les collectivités locales constituent, de fait, le support qu'utilise l'État pour faire par-

²⁰ Cette concertation s'organisait dans le cadre des Conseils départementaux de l'habitat (CDH) placés sous la responsabilité des préfets qui les réunissaient une ou deux fois par an. Ils ont été supprimés par la loi d'août 2004 qui a transféré leurs prérogatives aux Comités régionaux de l'habitat institués auprès des préfets de région.

tager ses objectifs d'accès au logement ou de mixité sociale par les collectivités locales. Les programmes locaux de l'habitat acquièrent alors un nouveau statut et sont conviés à favoriser la satisfaction des besoins en logement pour les territoires qu'ils concernent et à participer au traitement des phénomènes d'exclusion urbaine ou sociale. Mais l'exercice du PLH, effectué le plus souvent à l'échelle communale, demeure formel faute d'être doté de véritables moyens pour mettre en œuvre les objectifs affichés.

C'est seulement à partir de la fin des années 1990 et du début de ce siècle que s'engage une nouvelle étape marquée par l'émergence de politiques locales de l'habitat portées par des collectivités qui se trouvent dotées de la compétence habitat et l'exercent dans un cadre intercommunal. C'est là un apport majeur de la loi Chevènement (12 juillet 1999) qui va être à l'origine d'un essor sans précédent de l'intercommunalité²¹. La loi « Solidarité et renouvellement urbains » (13 décembre 2000), surtout connue pour son article 55 concernant l'obligation de construction de 20 % de logements sociaux dans les communes qui n'atteignent pas ce seuil, contribue également à renforcer l'articulation des politiques locales de l'habitat avec la planification territoriale à l'échelle des aires urbaines (Schéma de cohésion territoriale) ou des communes (Plan locaux d'urbanisme) ainsi qu'avec les autres politiques sectorielles (notamment en matière de déplacements). La loi d'août 2004 engageant « *l'acte II de la décentralisation* » va constituer une étape décisive pour les politiques locales de l'habitat en les dotant de moyens d'intervention nouveaux à travers la délégation des aides à la pierre accordée par l'État²², pour leur permettre de financer les opérations de construction de logements sociaux (aides budgétaires) ou d'amélioration de l'habitat privé (aides de l'Anah)²³. La délégation peut également être accordée de façon subsidiaire aux Conseils généraux et là où aucun délégataire ne s'est manifesté, l'État continue de programmer l'usage des crédits dédiés au logement social.

Mais avec la loi d'août 2004, les Conseils généraux vont surtout être confortés dans leur rôle de chef de file pour tout ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre du volet social de la politique du logement. Ils exercent désormais la pleine responsabilité des Fonds de solidarité pour le logement (FSL) et co-animent avec l'État des Plans départementaux d'action en faveur du logement des personnes défavorisées (PDLPD) qui, privés des ressources du FSL, apparaissent parfois comme des coquilles vides. Le plus souvent,

²¹ Au 1^{er} janvier 2009, la France compte 2 601 communautés, soit 93 % des communes regroupant plus de 56 millions d'habitants (89,3 % de la population). Parmi celles-ci, les 16 communautés urbaines et les 179 communautés d'agglomération, obligatoirement compétentes dans le domaine de l'habitat, couvrent 29 millions d'habitants, soit près de la moitié de la population du pays. Source : ACDF.

²² La délégation des aides à la pierre est accordée aux intercommunalités qui en font la demande sous réserve qu'elles soient dotées d'un programme local de l'habitat comportant notamment des objectifs territorialisés de construction de logements sociaux. La délégation peut également être accordée aux départements... mais c'est seulement la loi Engagement national pour le logement qui en 2006, les obligera à réaliser un Plan départemental de l'habitat.

²³ La délégation porte également sur la création de place d'hébergement qui mobilise les crédits dédiés au logement social.

ces dispositions ont été à l'origine d'une déconnexion des actions de développement de l'offre pour les personnes en difficulté (hébergement ou logement d'insertion) portées par les plans départementaux et des aides sociales des FSL distribuées davantage en fonction des logiques d'action sociale des Conseils généraux que des impératifs de la politique en faveur du logement des défavorisés.

Au total, malgré la volonté de simplification exprimée par le Gouvernement lors de la présentation du projet de loi devant les assemblées parlementaires, la géographie du partage des compétences instituée par la loi de 2004 apparaît toujours extrêmement complexe. D'autant que l'État conserve la maîtrise des deux leviers majeurs d'intervention dans le domaine du logement : les incitations fiscales, qui constituent le principal soutien à l'activité immobilière et les aides personnelles au logement, qui visent à réduire l'écart entre le coût du logement et les capacités contributives des ménages²⁴.

Ce partage des compétences a été conforté en 2009 par la loi Molle qui, dans le sillage du Plan de relance de l'économie adopté quelques mois plus tôt, prévoit des mesures de soutien à l'accession à la propriété (notamment à travers l'extension du Pass-foncier au collectif et sa simplification) et à l'investissement locatif privé, mais aussi un certain nombre de mesures pour faciliter le développement de l'initiative privée dans la production de la ville (possibilité de favoriser l'émergence de « ZAC privées » avec des contraintes limitées pour leurs promoteurs). Si l'État affirme ainsi son soutien au secteur privé, son désengagement dans le financement du logement social se poursuit. Ce sont alors les collectivités locales et les organismes Hlm qui doivent prendre le relais. Cela était déjà le cas entre 2005 et 2009 alors que l'État avait fixé des objectifs importants de construction dans le cadre du Plan de cohésion sociale sans pour autant mobiliser les ressources nécessaires pour les mettre en œuvre. Son désengagement s'accélère, lorsqu'il n'existe plus aujourd'hui d'objectifs chiffrés pluriannuels de construction de logements sociaux, sauf à se reporter au discours de politique générale du Premier ministre en juin 2007, qui ne constitue pas un engagement ferme. L'effort financier concernant la production de logements sociaux repose ainsi lourdement sur les acteurs du logement (le 1 % Logement dont l'État a, de fait, pris le contrôle et les organismes Hlm) et sur les collectivités territoriales.

L'État conforte ainsi sa capacité à orienter la production de logement et à soutenir l'activité du marché immobilier, en même temps qu'il attend des collectivités locales qu'elles agissent, sans pour autant leur accorder les moyens financiers de le faire. Dans la loi Molle, seuls sont en effet évoqués les moyens réglementaires dont elles peuvent disposer : renforcement du caractère opérationnel des programmes locaux de l'habitat qui doivent comporter un programme d'action par commune, assouplissement des règles

²⁴ Les unes et les autres représentaient respectivement 12 et 15 milliards d'euros sur les 35 milliards d'€ que la collectivité consacrait au logement en 2008.

de construction²⁵ afin de permettre d'augmenter la densité urbaine, délimitation des catégories de logements permettant de respecter les objectifs de mixité sociale dans les PLU des secteurs affectés à la construction... Bref, la loi contribue à accentuer un partage des rôles qui se dessinait depuis quelques années : **à l'État le rôle d'orienter la production de logements en fonction de ses objectifs politiques (accession à la propriété et soutien de l'investissement privé), aux collectivités locales la possibilité de faire si elles en ont la volonté et si elles mobilisent les moyens pour cela.** Un tel partage conduit inévitablement à de vives tensions entre les collectivités locales et l'État et pourrait le conduire à jouer contre les initiatives locales. Finalement la production d'une offre immobilière adaptée à l'ampleur et aux caractéristiques de la demande se trouve confrontée au décalage, voire à l'absence de convergence entre l'action de l'État et celle des collectivités locales, qui rend improbable ou même impossible leur action, même si elles en ont la volonté. Quant à celles qui ne l'expriment pas, plus rien ne les oblige à agir.

Des collectivités locales de plus en plus impliquées, mais qui risquent d'être réduites à l'impuissance

La montée en responsabilité des collectivités locales dans le domaine du logement s'est progressivement opérée depuis une vingtaine d'années. Puis elle a connu une accélération depuis le début des années 2000 et plus particulièrement avec la délégation des aides à la pierre à partir de 2005 et de 2006. De fait, elles sont nombreuses à mobiliser des moyens d'ingénierie et financiers, parfois à développer leurs propres normes, pour donner à la production de logements une tonalité plus sociale, quelquefois à contre courant de la politique nationale (en privilégiant par exemple la production de PLUS et de PLAI par rapport à celle des PLS), ou pour aller au-delà des obligations de l'article 55 de la loi SRU... Si la plus grande implication des collectivités locales dans le domaine du logement constitue une avancée aux effets positifs, le processus en cours révèle des limites. Celles qui ont été le plus loin en la matière sont confrontées à de telles difficultés qu'il leur apparaît difficile d'aller au-delà de leur engagement actuel.

La délégation de compétence des aides à la pierre, qui donne aux collectivités territoriales qui s'en saisissent les moyens d'agir pour mettre en œuvre leurs Programmes locaux de l'habitat, constitue un bon indicateur de leur implication mais éclaire aussi sur les difficultés auxquelles elles sont confrontées. Au 1^{er} janvier 2009, on comptait 106 délégataires des aides à la pierre, et parmi eux 78 communautés urbaines ou d'agglomération (45 % du total) et 28 départements sur 95 (29 %). Près d'un habitant sur deux vit aujourd'hui

²⁵ C'est ainsi que le coefficient d'occupation des sols pourra être augmenté dans le limite de 20 % de la surface habitable pour permettre l'agrandissement des logements existants, les Conseils municipaux pourront autoriser les dépassements de COS dès lors qu'un programme prévoit au moins 50 % de logements sociaux...

dans une communauté ou un département délégataire des aides à la pierre ; plus de la moitié de l'enveloppe fongible est désormais consommée par des délégataires²⁶. La diffusion de la délégation qui s'est effectuée très rapidement, devrait désormais marquer une pause. Les grandes agglomérations sont aujourd'hui dans leur quasi-totalité délégataires des aides à la pierre (seules six agglomérations de plus de 200 000 habitants ne le sont pas) et bien que la loi n'ait pas fixé de seuil démographique, les pouvoirs publics se sont montrés réservés pour accorder la délégation aux communautés de communes (5 sur 324 l'ont obtenue). Du côté des départements, le mouvement devrait lui aussi se stabiliser parce que la prise de délégation par plusieurs pôles urbains d'un même département laisse un territoire d'action trop limité (cas du département du Nord qui compte six délégataires) mais plus fondamentalement parce que les incertitudes qui pèsent sur la fiscalité locale et territoriale engagent les Conseils généraux à se recentrer sur l'exercice de leurs compétences obligatoires.

La délégation est intervenue à des moments différents dans la prise en charge de la question de l'habitat par les collectivités. Parfois, elle est venue conforter un processus de prise en charge de la question de l'habitat engagé de longue date et a constitué un élément stratégique pour mettre en œuvre les orientations inscrites dans les Programmes locaux. Pour d'autres collectivités, elle a représenté un élément déclencheur pour développer une véritable politique de l'habitat. Dans tous les cas, elle a généralement été à l'origine d'une accélération de la production de logements sociaux et d'une meilleure prise en compte des interventions sur le parc privé. Elle a également provoqué partout une augmentation de la contribution financière des collectivités. Cet engagement financier s'est révélé indispensable dans une période marquée par une très forte hausse du coût de la construction et une raréfaction des aides de l'État. Une étude réalisée par l'AdCF et l'ACUF indique que le poids des subventions publiques apportées par l'État au financement des opérations de construction de logement social, a reculé de cinq points entre 2001 et 2006, passant de 7,8 % à 3,1%²⁷. Le mouvement devrait se poursuivre et cette perspective que renforce le désengagement financier de l'État (compensé en 2009 par la préemption des ressources du 1% Logement) liée aux incertitudes qui pèsent sur l'évolution des ressources des collectivités territoriales (communautés ou départements), alimente un climat d'inquiétude qui pourrait conduire certaines d'entre elles à remettre en cause l'ambition des programmes de production de logements sociaux.

L'appréciation globalement positive que l'on peut porter sur la délégation des aides à la pierre ne doit donc pas masquer les difficultés que rencontrent, avant même que les nouvelles contraintes financières produisent leur effet, les collectivités locales les plus volontaristes pour produire une offre de logement accessible et répondre ainsi aux besoins sociaux sur leur territoire. C'est ce

²⁶ D'après Claire Delpech, AdCF, *La délégation des aides à la pierre à l'heure du bilan...*, Etudes Foncières, septembre-octobre 2009, n°141.

²⁷ Claire Delpech, article cité précédemment.

que montrent les investigations réalisées par la Fondation Abbé Pierre dans une douzaine de départements auprès des principales agglomérations.

Une meilleure visibilité des besoins sociaux au niveau local éclaire l'inadéquation de l'offre

Le décalage entre les caractéristiques de la construction et l'état de la demande sociale apparaît avec d'autant plus d'acuité au niveau local que se mettent progressivement en place des dispositifs d'observation qui viennent compléter les informations empiriques détenues par les élus locaux, les organismes Hlm, les travailleurs sociaux et les associations. C'est ainsi que les systèmes d'information sur les besoins et la demande se sont développés pour enrichir le diagnostic des acteurs locaux, que cela prennent la forme d'observatoires de la demande de logement social ou d'observatoires de l'offre et de la demande d'hébergement (comme dans la plupart des départements de la région Rhône-Alpes par exemple) ou de la création de forums locaux qui permettent de construire des diagnostics partagés, d'identifier des enjeux et de définir des objectifs communs. Tous ces outils contribuent à la prise de conscience de l'ampleur et de l'évolution de la demande. La situation apparaît ainsi d'une grande diversité entre les départements marqués par la pauvreté et la concentration des ménages fragiles (Pas de Calais et Seine-Saint-Denis par exemple) et ceux qui connaissent une situation plus contrastée où se côtoient des ménages de condition modeste et d'autres plus aisés. Le département des Hauts-de-Seine représente de ce point de vue une position extrême²⁸ avec des zones de grande opulence et d'autres de grande pauvreté.

En fait, on assiste partout au sein de la population au développement de disparités croissantes au regard de l'emploi et des revenus qu'accentue un phénomène plus ou moins marqué de déclassement social. Avec cette polarisation de la société, la demande de logement social s'accroît « Avec, comme le rapporte un acteur toulousain du monde Hlm — mais le constat est partagé par bien d'autres — *des ménages qui n'ont pas de difficulté d'insertion mais seulement de petits revenus. Pour eux, la seule réponse est le parc Hlm* ». Les difficultés concernent aussi les accédants à la propriété modestes qui sont contraints pour réaliser leurs projets de s'éloigner en périphérie. D'une certaine façon l'aggravation des difficultés d'accès au logement souligne la nécessité d'agir pour des collectivités locales qui se trouvent désormais, avec la délégation de compétence des aides à la pierre, dotées de moyens d'intervention nouveaux, mais éprouvent des difficultés à adapter leur action à la gravité et à la spécificité de la situation sur leurs territoires.

Mieux informées de la réalité des besoins sociaux, les collectivités locales en charge du développement de l'offre de logements à vocation sociale, interviennent dans un contexte difficile qui a été marqué ces dernières années — dans les plus grandes villes au moins — par **un fonctionnement des marchés**

²⁸ Cette disparité des situations sociales se retrouve aussi à Paris dans un contexte différent.

immobiliers qui les rend aveugles et indifférents aux difficultés croissantes que rencontrent les ménages pour se loger. Dans un bon nombre de villes importantes, la crise du secteur immobilier a été limitée et n'a pas conduit à dégager de nouvelles opportunités d'accès au logement pour les ménages modestes. Certes, la plupart ont connu un recul de l'activité immobilière et un tassement du prix des logements mais les effets de la crise ont été limités et le rebond est apparu dès le milieu de l'année 2009. Dans certaines villes, comme Toulouse par exemple, les marchés immobiliers n'ont pas été véritablement touchés par les soubresauts économiques de cette dernière année : aucune baisse de prix n'a été constatée (au mieux une stagnation et un fléchissement du rythme de commercialisation) et la construction n'a pas été véritablement réorientée dans un sens plus social. Il en a été de même dans toutes les grandes agglomérations, et plus largement dans les départements, où la croissance démographique reste vive²⁹ et où elle participe à nourrir une économie résidentielle particulièrement active. L'agglomération de Montpellier, qui accueille 6 500 nouvelles personnes chaque année, se trouve évidemment dans cette situation. Mais elle n'est pas la seule et on peut dire que tous les départements et les agglomérations qui ont une forte attractivité démographique et un dynamisme économique important ont éprouvé des difficultés à simplement maintenir leur taux de logements sociaux. **Finalement, c'est là où apparaissent des besoins sociaux importants qu'il est le plus difficile d'y répondre.** Ce qui pourrait donner sens à la volonté de recentrer les aides publiques de l'État sur les zones tendues, à condition toutefois de veiller à ce que ce recentrage n'exacerbe pas la compétition entre les territoires et qu'il ne s'agisse pas d'un simple habillage pour masquer l'accélération du désengagement de l'État.

Dans les territoires où la promotion immobilière est depuis longtemps très active et prompte à s'emparer des produits de défiscalisation, les marchés privés — dopés par les investissements locatifs — restent insensibles aux besoins réels, renvoyant les ménages vers un parc conventionné trop limité et même parfois peu accessible financièrement. Dans certaines agglomérations comme celle de Nantes, le dispositif « Scellier » est apparu comme un produit miracle pour les promoteurs qui le couplent avec le PLS afin de bénéficier de la TVA à 5,5 % et de cumuler ainsi les avantages liés à chacun de ces dispositifs. Il en a résulté une véritable explosion de la demande d'agrément PLS de la part des promoteurs privés sans que cela contribue pour autant au développement de l'offre locative sociale. Il faudrait pour cela que le suivi du conventionnement soit assuré, ce qui est loin d'être le cas à un moment où les services locaux de l'État sont confrontés à une baisse de leurs effectifs. Dans les agglomérations où le marché immobilier est moins actif (celle d'Arras par exemple), la pause enregistrée pour les opérations de défiscalisation — qui soutenaient jusqu'alors l'activité immobilière — a provoqué un recul plus marqué et plus durable de celle-ci.

²⁹ Qu'elle soit alimentée par la croissance naturelle de la population (Pas de Calais) ou le solde migratoire (Hérault) ou par les deux (Haute-Garonne).

Dans les agglomérations aux marchés immobiliers tendus, **la césure entre le parc locatif public et le parc privé s'est encore accentuée dans la période récente**. Les coûts d'accès au parc locatif privé réduisent alors les possibilités de mobilité pour les locataires Hlm et par là ses capacités d'accueil. Sur de nombreux sites, la mobilité dans le parc social s'est effondrée pour atteindre aujourd'hui des taux de 6, 7 ou 8 %³⁰, ce qui est extrêmement faible par rapport aux valeurs observées il y a quelques années. Et les délais moyens d'attente pour accéder à un logement social sont parfois extrêmement longs, notamment en région parisienne (5 ans en moyenne dans les Hauts-de-Seine et en Seine-Saint-Denis, davantage encore à Paris). Les capacités d'accueil du parc Hlm sont évidemment d'autant plus faibles que le nombre de logements sociaux est limité par rapport au volume des résidences principales. Ce qui est généralement le cas pour les plus grandes agglomérations dans lesquelles, de surcroît, le parc de logements sociaux est généralement concentré sur la ville-centre ou sur quelques communes seulement. Cet héritage du passé n'évoluera pas plus vite qu'il s'est constitué et encore faudrait-il pour cela que la volonté politique de mieux répartir territorialement la construction de logements sociaux soit largement partagée et maintenue sur une longue période.

Une augmentation des contributions financières des collectivités locales qui s'accompagne d'une réorientation des aides

La délégation de compétence des aides à la pierre, avec les objectifs ambitieux inscrits dans les conventions de délégation — souvent au-delà de ce que les collectivités locales avaient prévu dans le cadre de leur PLH — a incontestablement permis **une accélération de la production de logements sociaux**. Celle-ci apparaît localement avec plus ou moins d'intensité mais elle est partout sensible (jusqu'à un quasi doublement du nombre de logements sociaux financés entre 2004 et 2006 pour le département du Pas de Calais qui compte quatre délégataires). Elle est d'autant plus marquée que les collectivités locales affichent des objectifs de mixité sociale et mobilisent pour les mettre en œuvre une politique foncière qui permet de libérer des sols pour la construction de logements sociaux (cas de Bordeaux, de Lyon ou de Rennes par exemple). À Bordeaux, les secteurs où s'impose un impératif de mixité sociale couvrent de 60 à 65 % du territoire de la communauté urbaine et la mobilisation d'une partie des 150 hectares de réserves foncières constituées à cette fin a permis la production d'un millier de logements sociaux entre 2006 et 2008. À l'échelle du Grand Lyon, près du tiers des 7 000 logements sociaux produits entre 2006 et 2008 — au cours des trois premières années de la prise de délégation des aides à la pierre (dont 27 % de PLS) — l'a été grâce à l'action foncière de la communauté urbaine qui y a consacré un peu plus de 20 millions d'€ par an. À Rennes, l'action foncière est une pratique ancienne (depuis 1977) qui facilite la réalisation d'un programme local de l'ha-

³⁰ Il était de 6,5 % en 2008 dans le parc Hlm des Hauts-de-Seine et se situait autour de 6 % dans le Val-de-Marne.

bitat ambitieux en terme de production de logements sociaux et permet de construire dans les secteurs tendus pour y renforcer la mixité sociale, offrant ainsi aux ménages modestes une bonne qualité de services (accès aux commerces, aux équipements publics, aux transports en commun).

Le renforcement de l'action des collectivités locales pour mieux prendre en compte la fragilisation de la demande les a conduits à augmenter le budget qu'elles consacrent au logement pour faire face à l'augmentation des coûts de construction mais aussi au désengagement financier de l'État. C'est ainsi que pour la région toulousaine, les subventions par logement ont été divisées par 2 quelques mois après la signature du Plan de Cohésion Sociale, alors que le nombre de logements financés a plus que doublé entre 2 000 et aujourd'hui, pour atteindre 3 000 à 4 000 agréments annuels. Si pour le Grand Lyon, l'État a augmenté sa contribution, cela n'a pas empêché une très forte augmentation de l'apport financier de la collectivité locale : les subventions accordées aux opérateurs publics ont quasiment doublé en deux ans passant de 11,7 millions d'€ en 2006 à 22 millions d'€ en 2008³¹. L'agglomération rennaise qui porte une politique de l'habitat ambitieuse, consacre 45 millions d'€ par an à l'action foncière et à l'aide à la production de logements sociaux (sur un budget de 50,3 millions d'€ consacrés au PLH). L'effort consenti par la collectivité est dix fois supérieur à celui de l'État. La contribution financière la plus forte est celle de la Ville de Paris qui a consacré 610 millions d'€ en 2007 à la production de logements sociaux alors que l'État y consacrait 140 millions d'€ dans le cadre de la délégation des aides à la pierre³². Un tel engagement a permis à la Ville d'augmenter de 30 000 le nombre de logements sociaux entre 2001 et 2008, un quart de cette offre nouvelle étant constituée de logements très sociaux (PLAI).

L'engagement accru des collectivités locales en faveur du logement s'est parfois accompagné de **la définition de règles locales plus strictes que celles édictées par l'État, de façon à donner aux financements une destination sociale plus affirmée**. C'est ainsi que dans l'agglomération toulousaine, tous les programmes de logements sociaux, dans lesquels ne sont pas contingentés les PLS (environ 20 % de l'offre nouvelle), doivent désormais compter un tiers de PLAI pour deux tiers de PLUS (à terme, le logement aidé, hors accession, pourrait représenter jusqu'à 50 % des objectifs). À Bordeaux, la réorientation des aides vers les PLUS et les PLAI a également été très marquée et ces derniers représentent désormais près de 30 % de la production des organismes Hlm (comme à Rennes).

Pour autant, malgré l'augmentation du nombre de logements financés en PLAI, la production neuve de logements sociaux — à l'échelle nationale comme au niveau local — demeure toujours extrêmement décalée par rapport à l'état

³¹ La contribution de l'État est passée de 10,6 à 22,1 millions d'€ dans le même temps accompagnant ainsi l'effort de la collectivité locale.

³² C'est de fait le département de la Seine qui est délégataire, la Ville de Paris ne le pouvant pas puisque cette possibilité est réservée aux structures intercommunales et aux départements.

des besoins (10 % de logements sociaux financés en PLAI alors que 80 % des demandeurs ont des niveaux de ressources qui leur permettraient d'y accéder dans le Bas-Rhin, par exemple), comme si les responsables politiques supposaient que les aides personnelles au logement permettaient aux ménages modestes de supporter sans dommage des loyers plus élevés. Ou comme s'ils supposaient qu'ils devaient être orientés vers le parc social existant au risque d'en accentuer la spécialisation sociale, les logements les moins chers se situant le plus souvent dans les grands ensembles construits entre le début des années 1950 et la fin des années 1970. Même dans un département comme celui du Pas de Calais où 23 % des ménages vivent sous le seuil de pauvreté, la production de PLAI n'apparaît pas comme une priorité.

Un autre axe d'intervention privilégié pour favoriser le développement de l'offre locative sociale dans une perspective de mixité consiste à mobiliser une fraction du patrimoine produit par les promoteurs privés. Sur le territoire de la Communauté urbaine de Bordeaux, les promoteurs doivent désormais intégrer 25 % de logements conventionnés dans les programmes de plus de 28 logements et/ou sur les terrains de plus de 2 500 m² de SHON. De telles initiatives tendent à se développer dans de nombreuses villes (Rennes, Grenoble...) et viennent, en quelque sorte, compenser la baisse de la production de logements sociaux dans le cadre des zones d'aménagement concerté dont le nombre décroît.

La définition de normes locales pour orienter la production en fonction des besoins sociaux a également concerné les aides à destination du parc privé qui ont été recentrées sur le conventionnement social et très social, et supprimées sur l'intermédiaire, avec des résultats jugés très satisfaisants aujourd'hui dans un certain nombre d'agglomérations. Ce travail sur le parc privé s'est accompagné, à Toulouse par exemple, d'un nouveau dispositif spécifique de lutte contre la vacance : repérage, mailings ciblés, rencontre des propriétaires avec proposition d'aides pour travaux ou gestion locative (financières, AMO, AIVS). La Communauté urbaine de Strasbourg a engagé un même travail de mobilisation des logements vacants en instituant une taxe sur la vacance comme l'y autorise désormais la loi. Elle espère récupérer ainsi plusieurs milliers de logements et leur donner une finalité sociale.

Des collectivités locales impliquées mais confrontées aux limites de leur action

Malgré l'engagement accru des collectivités locales en faveur du logement social, malgré l'accélération de la construction, elles éprouvent des difficultés à répondre à des besoins qui progressent plus vite que l'offre disponible. **Il en ressort une forme d'insatisfaction, voire d'impuissance, qui pourrait conduire certaines collectivités à remettre en cause leur effort** dans un contexte de contraintes financières accrues.

Convoquées pour soutenir la production de logements sociaux, les collectivités locales apparaissent dans l'incapacité de réduire le volume de la demande de logement social qui se maintient partout à un haut niveau quand elle ne progresse pas sous l'effet des transformations qui affectent la société (instabilité des couples, précarité de l'emploi). Elles ne parviennent pas à véritablement augmenter la proportion de logements sociaux dans la structure du parc de résidences principales. Leur engagement, même quand il est important, ne modifie que très lentement l'équilibre général de l'offre, car l'activité de promotion privée a été particulièrement soutenue ces dernières années, dopée par des mécanismes fiscaux (du « Robien » au « Scellier ») qui ne se souciaient guère de faire correspondre l'offre aux caractéristiques de la demande. D'une façon générale, **les résultats obtenus ont accompagné la dynamique immobilière sans avoir sensiblement réduit les déficits structurels** qu'ils s'évaluent par rapport aux besoins ou aux déséquilibres territoriaux (le suivi de l'application de l'article 55 de la loi SRU en constitue un indicateur). Ce constat qui vaut pour les collectivités locales les plus impliquées en matière d'habitat, souligne *a contrario* la dégradation de la situation pour celles qui le sont moins.

Malgré la construction de 5 600 logements sociaux supplémentaires depuis 2001 dans le département de Loire-Atlantique, la part de la construction locative sociale a diminué pour ne plus représenter que 13 % du parc de résidences principales. En regard, il ne faut pas s'étonner de constater l'augmentation de la demande et la plus grande difficulté à la satisfaire³³. La situation est encore plus dramatique en région parisienne. Dans un département comme celui de la Seine-Saint-Denis, qui accueille une forte population pauvre et fragile, les quelque 200 000 logements sociaux ne suffisent pas à répondre aux difficultés croissantes des ménages et cela malgré une forte hausse du nombre de logements sociaux financés depuis le début des années 2000 ; un nombre passé de 1 300 logements en 2002 à 3 400 en 2008³⁴. Mais, dans le même temps, la demande n'a cessé de croître (51 000 demandeurs en 2004, 58 000 en 2008). À Paris, malgré l'effort important de financement de logements sociaux depuis 2001 — par acquisition ou par construction — il apparaît toujours aussi difficile de répondre à des besoins dont le volume est considérable : **il faudrait dix ans pour que les capacités du contingent préfectoral actuel permettent de répondre aux ménages** d'ores et déjà reconnus prioritaires dans le cadre de la mise en œuvre du Droit au logement opposable, **cent ans si l'on prend en compte l'ensemble de la demande de logement social**³⁵.

D'une façon générale, le développement de l'offre locative sociale, même quand il est significatif, ne parvient pas à répondre à l'augmentation de la demande ou à la réduire, pas plus qu'il ne contribue à la réduction des désé-

³³ La demande est passée de 28 400 en 2003 à 32 300 en 2008, 7 400 logements sociaux ont été attribués en 2007 et le délai moyen d'attente est de 20 mois.

³⁴ Cette évolution doit toutefois être nuancée puisque 50 % des logements agréés en 2008 étaient de PLS (en partie du fait des logements déconventionnés dans le parc d'ICADE).

³⁵ Selon les données du numéro unique d'attribution.

équilibres territoriaux entre communes. L'exemple de Nantes Métropole est de ce point de vue éclairant. Les objectifs de production de logements sociaux, qui étaient de 900 logements par an, ont été portés à 1 000 (200 PLAI et 800 PLUS) et la production de l'année 2009 atteindra 1 400 logements sociaux mais contribuera peu à répondre à la demande et à réduire la concentration du logement social sur la ville de Nantes qui détient les deux tiers de l'offre de l'agglomération. Le même déséquilibre apparaît dans la Communauté urbaine de Strasbourg au sein de laquelle six communes concentrent 90 % de l'offre locative sociale. Sa correction a été limitée au cours de la période 2003-2006 puisque 81 % des logements financés seront construits dans ces mêmes communes. Seule une action de longue durée parviendrait à réduire ces déséquilibres mais l'absence de visibilité à moyen terme de politique du logement conduite par l'État et l'instabilité des règles du jeu ne la garantissent pas.

Plus généralement, les collectivités locales se trouvent dans l'incapacité de peser sur le marché immobilier. Comment pourraient-elles le faire quand l'État, de son côté, développe des initiatives à contre-courant de ce que recherchent les collectivités locales les plus engagées en matière d'habitat ? Le télescopage du Plan de relance et du lancement du dispositif « Scellier » en constitue une bonne illustration. Le Plan de relance a permis dans de nombreuses villes de constituer rapidement une nouvelle offre de logements sociaux dans le cadre de la VEFA. L'agglomération toulousaine a ainsi contribué au rachat d'un millier de logements issus de la promotion immobilière par les organismes Hlm (sous réserve de qualité HQE), ce qui lui a notamment permis, pour près de 400 logements, de reconstituer une offre qui peinait à sortir dans le cadre du GPV. Les organismes Hlm de l'agglomération bordelaise ont acquis ainsi 800 logements et il en a été ainsi dans différents territoires.

Mais le processus s'est parfois interrompu brutalement quand les promoteurs ont pris conscience de l'intérêt que représentait le « Scellier » laissant de côté les organismes Hlm pour se tourner vers les investisseurs privés qui leur permettaient de dégager une meilleure rentabilité³⁶. Il en a été ainsi à Toulouse où le dispositif « Scellier » a très fortement relancé le secteur de la promotion immobilière pour représenter jusqu'à 70 % de l'offre privée nouvellement créée. Ce dispositif participe aujourd'hui à tirer les prix vers le haut, les promoteurs retournant à leurs logiques exclusivement commerciales et se détournant par-là même des pouvoirs publics qu'ils avaient sollicités durant les quelques mois d'incertitude de la fin 2008 et du début de l'année 2009. **Le plan de relance s'est donc en fait résumé à une opportunité, brève, pour produire rapidement du logement social à travers les VEFA, sans permettre un meilleur accès au logement des ménages fragiles, ni augurer d'une démarche plus responsable des constructeurs. Le « Scellier » a non seulement permis aux promoteurs privés d'écouler une partie de leurs stocks, mais il**

³⁶ Sauf en zone 3 où la VEFA représente toujours une opportunité pour les promoteurs qui ne peuvent y réaliser des opérations en prenant appui sur le « Scellier ».

a aussi contribué à hypothéquer l'avenir, quand en contribuant à la hausse des prix — et notamment à ceux du foncier — il rend plus difficile la réalisation de logements sociaux.

Dans l'agglomération montpelliéraine, où l'ambition en matière de politique de l'habitat est relativement récente, l'intervention publique est contrecarée localement par les orientations de la politique de l'État qui accordent une place importante aux PLS dans la production de logements sociaux et privilégient l'investissement locatif privé pour soutenir le marché. Les PLS représentaient ainsi 27 % de la construction locative sociale à caractère familial en 2008 alors que l'objectif inscrit au PLH en limitait la production à 20 %. Dans le même temps, les produits défiscalisés ont dopé artificiellement le marché du neuf et conduit à la production de petits logements pour rentabiliser les investissements, indépendamment des caractéristiques de la demande. Ils ont aussi, d'une certaine façon, enrayé le mouvement de baisse des prix constaté dans l'agglomération de Montpellier et empêché les ménages d'en bénéficier vraiment. Il n'est donc pas étonnant de constater que la demande de logement social se situe à un niveau élevé (24 000 demandeurs dans le département, 14 500 dans l'agglomération montpelliéraine) pour un parc social relativement limité (11 % des résidences principales).

Finalement, pour tous les sites observés, la détente sur les marchés locatifs a été insignifiante ou illusoire et les prix sont rapidement repartis à la hausse là où les promoteurs avaient anticipé la crise, réduit rapidement leur activité et ne s'étaient pas retrouvés lestés de stocks trop importants à la vente (situation qui semble être celle de Montpellier ou de Nantes par exemple). **La crise n'a donc pas profité aux ménages modestes qui éprouvent toujours autant de difficultés pour accéder à un logement, voire davantage.**

Les paradoxes et les contradictions de la politique de l'État

Les difficultés qu'éprouvent les collectivités locales à répondre aux besoins sociaux sur leur territoire, dans le cadre du partage actuel des responsabilités en matière de logement, révèlent fondamentalement un problème structurel à articuler les dynamiques économiques et urbaines qui pilotent le développement de l'offre et les impératifs sociaux de prise en compte de la demande, notamment celle qui émane des ménages modestes. Le découplage entre la dimension économique de la politique du logement (le soutien à l'activité immobilière) et son volet social en direction de ceux qui ne peuvent se loger dans les conditions de fonctionnement du marché n'est pas nouveau. Il apparaît en fait, dans le sillage de la réforme du financement du logement de 1977, quand les aides personnelles au logement se sont substituées aux aides à la pierre pour assurer l'adéquation entre l'offre de logement et la demande des ménages modestes. Ce découplage a notamment conduit, à partir du début des années 1990, à la constitution d'un volet social

de la politique du logement auquel ont été de plus en plus associés départements et collectivités locales dans le cadre de la mise en œuvre de la politique en faveur du logement des personnes défavorisées, avant que la loi de décentralisation d'août 2004 ne confie la pleine responsabilité des FSL aux Conseils généraux.

Ce qui est nouveau aujourd'hui réside dans le partage des responsabilités que le pouvoir politique tente d'imposer : à l'État le rôle de soutenir le marché, aux collectivités locales la charge de la dimension sociale de la politique du logement (de la production du logement social à l'intervention en faveur du logement des défavorisés) qu'elles assument avec plus ou moins d'empressement. De ce partage des responsabilités naît **un double risque : celui de voir des collectivités locales se dérober devant leur responsabilité** (sans que l'État dispose des moyens pour les y contraindre), **celui de voir l'action de l'État jouer contre celle des collectivités locales les plus volontaristes en les empêchant de fait de conduire la politique sociale du logement qui leur a été confiée** et être ainsi contre-productive pour les ménages défavorisés.

Ce risque de voir l'État jouer contre les collectivités locales est particulièrement prégnant quand on constate que :

- les orientations de la politique conduite par l'État limitent les capacités d'intervention des collectivités locales et ne leur permettent pas de conduire des politiques de l'habitat ambitieuses et solidaires,
- les moyens accordés par l'État pour la construction de logements sociaux sont limités et leur distribution est complexe,
- l'enchevêtrement des compétences ne facilite pas le développement des politiques locales de l'habitat.

N'est-ce pas là autant de contradictions, de la part de l'État, alors qu'au nom de la décentralisation il encourage les collectivités locales à se saisir de la question du logement et à en faire une de leurs priorités ?

Les orientations de la politique conduite par l'État limitent les capacités d'intervention des collectivités locales

L'action de l'État en faveur du logement semble d'abord guidée par la volonté de soutenir le marché immobilier et de privilégier la production de logements, sans véritablement se soucier de répondre à la demande sociale. Cette mission étant déléguée aux collectivités territoriales, départements, intercommunalités et communes. C'est le cas lorsque les responsables de la politique du logement au niveau national attendent du soutien à l'accession à la propriété qu'il tienne lieu de politique sociale du logement. Mais la perspective de la propriété pour tous se heurte aux réalités économiques et à l'inégale répartition des revenus qui la rendent improbable, sinon illusoire, pour les plus modestes³⁷. C'est le cas également avec le « Scellier » quand les responsables de la politique du logement accordent un soutien à l'investissement loca-

³⁷ Voir les développements sur ce point dans la première partie de ce chapitre.

tif privé au risque de développer l'offre là où il n'y a pas de demande solvable et de rendre plus difficile la production de logements à vocation sociale, comme nous l'avons signalé précédemment. Selon une récente étude du Crédit Foncier, l'offre locative dépasse la demande dans de très nombreuses localités en France ce qui, selon les termes de l'étude, génère « *un risque locatif* » pour les investisseurs alors qu'ailleurs les besoins sociaux ne sont pas pris en compte. Aux dégâts du « Robien » risquent de s'ajouter ceux du « Scellier » qui a été lancé alors que les premiers étaient pourtant connus. C'est ainsi qu'en Gironde, pour ne prendre qu'un exemple, les promoteurs ne savent que faire des logements ainsi construits, souvent inadaptés en taille et mal situés, qui demeurent désespérément vides et qu'ils tentent de brader en diminuant les prix ou en les équipant d'un téléviseur à écran plat ou d'autres attributs.

Présentation du dispositif Scellier

Le dispositif « Scellier » est issu de la réforme du « Robien » qui a été mis en place par la loi de Finances de 2009, afin de dynamiser le secteur de l'investissement locatif mis à mal lors du dernier trimestre de l'année 2008. Il a été instauré afin de remplacer progressivement les régimes « Robien » et « Borloo » qui étaient amenés à disparaître fin 2009. À partir du 1^{er} janvier 2009, les investisseurs pouvaient donc choisir entre la défiscalisation « Scellier » et la défiscalisation en loi « Robien » dans sa forme actuelle.

Le « Scellier » se différencie du « Robien » dans le sens où **l'avantage fiscal est une réduction d'impôt et non pas une diminution du revenu imposable** comme c'est le cas avec la défiscalisation « Robien ».

Le dispositif « Scellier » prévoit :

- 25 % de l'investissement en réduction d'impôt en 2009, 2010 puis 20 % en 2011 et 2012,
- un engagement de location de 9 ans minimum...
- ...et s'applique aux investissements réalisés entre 2009 et 2012.

Les contreparties qui lui sont liées sont limitées. Elles portent sur le niveau des loyers à respecter qui est sensiblement celui du marché et quand il se décline dans une « version sociale », sur des plafonds de ressources supérieurs de 50 à 100 % aux plafonds Hlm.

Source : <http://www.la-defiscalisation-scellier.com/>

Les avantages fiscaux accordés pour soutenir l'investissement locatif privé coûtent pourtant cher au budget de l'État. En 2009, 560 millions d'€ leur ont ainsi été consacrés et plus de 700 millions le seront en 2010. Davantage que ce qu'il consacre au logement social en subvention. Ces avantages fiscaux, qui contribuent à priver l'État des recettes correspondantes, sont considérables. Ils ont un coût pour l'État qui peut atteindre 75 000 € par logement pour le « Scellier », alors que celui d'un logement social (type PLUS) est en moyenne de 36 500 €³⁸. Cet écart est d'autant plus exorbitant et scandaleux

³⁸ En cumulant le coût de la subvention, de l'exonération du taux de TVA de 5,5 % et l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et d'impôt sur les sociétés.

que l'aide accordée pour l'investissement privé ne permet pas de répondre aux besoins des ménages modestes. Loin s'en faut, puisque ce sont seulement ceux qui appartiennent aux catégories aisées disposant de revenus élevés qui, compte tenu du niveau des loyers, peuvent devenir locataires d'un logement qui a bénéficié de ces avantages fiscaux. Seuls les 20 ou 25 % des ménages les plus riches peuvent en fait y accéder. Il s'agit donc de dispositifs profondément injustes, qui ne répondent pas aux besoins de la grande majorité des ménages et contribuent à l'enrichissement de quelques-uns, de ceux qui ont pu investir dans l'immobilier pour se constituer un patrimoine et reçoivent pour cela une aide de la collectivité sans commune mesure avec celle dont bénéficie le logement social et sans aucune contrepartie sociale les obligeant à participer à l'effort de solidarité nationale. Ils en profitent pour s'enrichir mais n'y participent quasiment pas³⁹.

En contribuant à l'activation du marché immobilier, l'État intervient sur les mêmes territoires que les collectivités locales qu'il a pourtant invitées à s'engager dans la conduite de politiques locales de l'habitat pour notamment soutenir la production de logements sociaux. Mais il les empêche, de fait, de conduire dans de bonnes conditions la mission qui leur a été confiée et de déployer une ambition plus large visant à mieux répondre aux besoins sociaux dans leur ampleur et leur diversité. Si elles maîtrisent la construction de logements sociaux, les collectivités locales sont en revanche dans l'incapacité de réguler le marché. Le logement social ne dispose en effet ni par le stock qu'il représente (généralement moins de 20 % du parc des résidences principales), ni par l'offre qu'il dégage chaque année (de l'ordre de 20 % de l'ensemble des offres immobilières annuelles), d'un poids suffisant pour peser sur le fonctionnement du marché immobilier et concurrencer les offres privées en location ou en accession. Les collectivités locales ne disposent pas non plus des moyens suffisants pour intervenir sur le parc privé (hormis les aides de l'Anah pour l'amélioration de l'habitat privé) et elles sont là aussi contrariées par les décisions de l'État qui multiplie les aides aux bailleurs privés sans les assortir de contreparties sociales.

Enfin, l'orientation de la politique nationale du logement conduit les collectivités locales à gérer un secteur résiduel de l'offre immobilière, le parc social conforté dans son rôle de logement des ménages fragiles (que renforce la diminution de 10 % des plafonds de ressources des locataires Hlm instituée par le loi Molle). Ce processus pourrait bien s'accélérer avec la mise en œuvre du regroupement des entreprises sociales de l'habitat que souhaitent impulser les responsables de la politique du logement. Celles-ci, regroupées en quelques entités, seront vraisemblablement amenées à privilégier les impératifs économiques par rapport aux préoccupations sociales et n'entretiendront plus que des liens distendus avec les territoires et les collectivités locales. Une telle perspective, si elle voit le jour, conduira comme

³⁹ Notons que la contribution sur les revenus locatifs que versaient les bailleurs publics et qui servait à alimenter le budget de l'Anah est désormais supprimée. Et depuis cette année, ce sont les contributions prélevées sur les salaires qui contribuent à alimenter le budget de l'Anah.

nous l'avons signalé précédemment à accentuer encore la vocation sociale du parc géré par les offices Hlm sous la responsabilité des collectivités territoriales. S'éloigne ainsi encore davantage, pour ces dernières, la possibilité de les voir développer une ambition plus large en matière d'habitat et de pouvoir infléchir le fonctionnement des marchés immobiliers et contrecarrer les dynamiques d'exclusion qu'il génère. Pour le dire simplement, **l'action de l'État empêche les collectivités locales de développer des politiques de l'habitat ambitieuses et solidaires, et délimite leur action au périmètre du logement social.**

Les moyens accordés par l'État pour le développement des politiques locales de l'habitat sont limités et leur distribution est complexe

Un autre paradoxe de la période actuelle réside dans la faiblesse des moyens que l'État accorde aux collectivités locales afin de conduire la mission de construction de logements sociaux, mieux répartis spatialement, qu'il leur a déléguée pour répondre à la demande sociale en respectant les impératifs de mixité sociale. L'État a réduit sa contribution aux dépenses de la collectivité en faveur du logement⁴⁰ et par là sa contribution pour le logement social. Mais il est une autre évolution tout aussi inquiétante et paradoxale de l'action de l'État qui a conduit à augmenter la part a-territoriale de la dépense publique en matière de logement, distribuée indépendamment des logiques locales alors qu'en même temps il impulsait un processus de décentralisation de la politique du logement.

L'évolution du financement du logement est en effet principalement caractérisée par **la montée des formes d'aides non-contingentes, mobilisées par les acteurs immobiliers pour produire et investir, sans considération pour les conséquences territoriales de leur utilisation**⁴¹. Au-delà des aides personnelles au logement, quelques collectivités ont tenté de mettre en place des dispositifs locaux pour aider les ménages les plus modestes à supporter le coût du logement et notamment celui des charges (Grenoble par exemple). L'ensemble des aides fiscales qui représentaient 12 milliards d'€ en 2008⁴² pour une dépense de la collectivité en faveur du logement s'élevant à 35 milliards d'€. Une partie des avantages fiscaux correspond aux aides accordées pour soutenir le développement de l'investissement locatif et de l'accession à la propriété. Les collectivités locales n'ont évidemment aucune maîtrise de ces aides qui apparaissent comme des aides « hors sol » alors qu'elles peuvent pourtant créer des désordres sur les marchés immobiliers locaux.

⁴⁰ Voir le point consacré à cette question dans la première partie de ce chapitre.

⁴¹ Jean-Claude Driant, « La Délégation des aides à la pierre, une étape de la lente décentralisation des politiques de l'habitat », *Études foncières* n°141, septembre-octobre 2009.

⁴² La moitié du montant des avantages fiscaux concerne la TVA à taux réduit sur les travaux, qu'ils soient réalisés par les organismes Hlm (1,3 milliard d'€) ou par les particuliers (4,7 milliards d'€).

Finalement, le **montant global des aides qui peut être délégué au niveau local est relativement faible**. Il s'élève à 900 millions d'€ environ, répartis en parts à peu près égales entre le financement du logement social et le montant consacré à l'aide à l'amélioration de l'habitat privé. Il exclut les aides pour la rénovation urbaine qui sont maîtrisées par l'ANRU dans le cadre d'une contractualisation avec les communes. Cette distinction entre les aides déléguées par l'État pour la construction de logements sociaux ou l'amélioration de l'habitat privé et celles qui sont distribuées par l'ANRU pour les opérations de rénovation urbaine est une source de complexité pour les collectivités locales. Les canaux et les modalités d'instruction des dossiers de financement des opérations locatives sociales ne sont pas les mêmes selon la nature des aides, sans compter que les collectivités impliquées dans la contractualisation diffèrent elles aussi : les intercommunalités pour la production de logement social dans le cadre de la délégation, les communes dans le cadre de la reconstitution de l'offre après démolition. L'une et l'autre de ces logiques peuvent d'ailleurs entrer en concurrence sur le terrain quand, par exemple, les projets de rénovation urbaine mobilisent les capacités de production des organismes Hlm, les réserves foncières disponibles ou encore les capacités d'ingénierie des collectivités locales. Sans compter que les opérations de démolition peuvent contribuer à réduire le nombre de logements sociaux à bon marché dans une agglomération, alors que la structure intercommunale en charge de la délégation des aides à la pierre cherchera justement à développer ce type de produit immobilier, en privilégiant la construction de logements financés en PLAI.

L'enchevêtrement des compétences ne facilite pas le développement des politiques locales de l'habitat

Le processus de décentralisation que la loi de 2004 a accéléré n'est toujours pas stabilisé. Les communautés urbaines et les communautés d'agglomérations sont, pour la plupart, devenues les autorités organisatrices de la politique de l'habitat sur leur territoire, avec la prise de délégation des aides à la pierre. Pour autant, les relations avec les départements et les communes ne sont pas totalement clarifiées. Les communautés délégataires peuvent de fait se trouver en concurrence avec les départements quand ceux-ci ont également obtenu la délégation des aides à la pierre. Certes, cette délégation est subsidiaire et ne concerne normalement que les territoires pour lesquels il n'y a pas de délégataire. Mais les choses ne sont pas aussi simples. Les départements, surtout quand ils ont pris la délégation des aides à la pierre, sont invités à avoir, à travers le Plan départemental de l'habitat (PDH), une vision globale de leur intervention. La loi Engagement national pour le logement (ENL), adoptée en 2006, leur donnait en effet pour objectif d'assurer la cohérence entre les politiques de l'habitat conduites sur les territoires couverts par des PLH et celles menées sur le reste du département et de permettre ainsi de lutter contre les déséquilibres et les inégalités territoriales. Quand les Conseils généraux adoptent ce point de vue et visent à assurer une certaine cohérence de l'action publique en matière d'habitat sur leur territoire, il peut s'ensui-

vre des difficultés et un conflit de légitimité avec les agglomérations surtout quand elles sont délégataires. Le Conseil général de Loire-Atlantique, qui a pris la délégation des aides à la pierre, tente de définir une politique départementale de soutien à la production de logements sociaux. Il s'est ainsi fixé pour objectif ambitieux de doubler le rythme de la construction à l'échéance de 2012, a défini des objectifs de production localisés par EPCI, les a inscrits dans des contrats de territoire et souhaite se doter d'outils pour soutenir sa politique notamment en matière foncière. Le Plan départemental de l'habitat apparaît ainsi comme l'outil de mise en cohérence des Programmes locaux de l'habitat, y compris celui de Nantes Métropole. Cette posture des Conseils généraux est généralement celle des départements qui ont déjà une longue pratique de soutien à la production de logements sociaux. Pourra-t-elle se poursuivre alors que des incertitudes pèsent sur le périmètre de leurs interventions et sur l'évolution de leurs ressources ?

Malgré la délégation des aides à la pierre qui a renforcé le rôle des intercommunalités en leur donnant un rôle de chef de file de la politique de l'habitat, le rapport qu'elles entretiennent avec les communes demeure difficile et leur légitimité n'est pas totalement acquise. Certes, la loi Molle a bien prévu que les programmes d'action des PLH, auparavant déclinés par secteurs géographiques, le soient désormais à l'échelle communale. Mais, cette injonction ne suffira pas à réduire la césure existant entre l'approche intercommunale et les logiques communales. Il suffit pour s'en convaincre de se référer à l'important effort de conviction et de pédagogie qu'ont effectué des élus et les services communautaires des agglomérations de Lyon et de Rennes pour prendre la mesure des réticences et résistances à surmonter.

Mais la loi Molle n'a pas modifié les compétences dont disposent les communes, pas plus que ne l'avait d'ailleurs fait la loi de décentralisation en 2004. Cette dernière avait seulement prévu la possibilité de leur déléguer le contingent préfectoral, renforçant ainsi leur légitimité à maîtriser le peuplement sur leur territoire. Elles détiennent en effet toujours les compétences d'urbanisme qu'elles exercent depuis le début des années 1980, qui leur laissent ainsi **la possibilité de continuer à décider de la nature des logements construits sur leurs territoires et, par là, de la population qu'elles souhaitent accueillir**. La maîtrise du peuplement par les communes s'exerce ainsi en amont par le choix des opérations immobilières et en aval pour ce qui concerne le logement social, par leur intervention dans le processus d'attribution. La déconnexion qui s'ensuit entre la production du logement social confiée aux intercommunalités et son peuplement, pour lequel les communes jouent un rôle majeur, demeure un problème sensible qui n'a toujours pas reçu de réponse satisfaisante. L'enjeu de la maîtrise du peuplement pèse ainsi durablement sur les problèmes de logement qui s'expriment à l'échelle des agglomérations et constitue souvent un obstacle au développement de politiques intercommunales de l'habitat.

Bref, si la délégation de compétence a généralement renforcé la légitimité des intercommunalités par rapport aux collectivités publiques participant au financement du logement social (État et régions), elle n'a pas encore suffisamment contribué à la clarification des rapports avec les départements et les communes qui détiennent des compétences légitimant leur intervention en matière d'habitat. Sans compter qu'un autre risque se fait jour : l'affaiblissement du rôle de l'État, lié à la mise en œuvre de la RGPP, qui ne lui permettra vraisemblablement plus de jouer localement un rôle stratégique contribuant à renforcer les coopérations au niveau local comme il a pu le faire par le passé.

Le « filet de sécurité » pour les défavorisés peut-il encore fonctionner ?

Portée par la loi du 31 mai 1990 visant à mettre en œuvre le droit au logement, l'action en faveur du logement des personnes défavorisées, c'est-à-dire des personnes éprouvant des difficultés particulières pour « *accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir*⁴³ », a commencé à constituer une dimension majeure de la politique du logement. Ses dispositions, renforcées par des mesures législatives adoptées entre 1994 et 1998⁴⁴ et complétées par divers plans d'intervention qui se succèdent à intervalles plus ou moins réguliers, ont contribué à constituer progressivement le « volet social » de la politique du logement. Celui-ci a été assez profondément remodelé dans la période récente par la loi de décentralisation de 2004 qui a notamment transféré la pleine responsabilité des FSL aux départements, et il a intégré avec encore plus d'intensité tout ce qui concerne le secteur de l'accueil d'urgence et de l'hébergement qui ne relevait pas de ce domaine d'action au début des années 1990. **C'est ainsi que s'est progressivement mis en place un « filet de sécurité » pour les personnes en difficulté de logement.**

La loi sur le Droit au logement opposable de mars 2007 a constitué un prolongement des actions entreprises en direction des personnes éprouvant des difficultés d'accès au logement, puisqu'elle s'adresse globalement aux mêmes catégories de populations que celles qui relèvent des Plans départementaux d'action en faveur du logement des personnes défavorisées (PDLPD) et des fonds de solidarité pour le logement (FSL). Mais elle a aussi constitué une rupture fondamentale en accordant des droits nouveaux aux personnes à la recherche d'un logement (ou d'un hébergement) : un droit de recours qu'elles peuvent faire valoir devant une commission de médiation et, en absence de réponse ou pour contester la motivation des décisions, devant les tribunaux administratifs. La loi désigne clairement l'État comme l'autorité responsable de la mise en œuvre du droit au logement et fait peser sur lui une obligation de résultat. C'est effectivement une rupture par rapport aux politiques conduites jusque-là en faveur des personnes en difficulté, puisque **la loi de 1990 avait fixé une simple obligation de moyens à la collectivité**⁴⁵ qui devait mettre en œuvre des plans départementaux et prévoir la création des FSL.

⁴³ Selon les termes de l'article 1 de la loi du 31 mai 1990.

⁴⁴ Loi Habitat en 1994 qui intègre la préoccupation de l'hébergement dans le champ du logement des personnes défavorisées, loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998.

⁴⁵ Cette obligation est clairement indiquée dans l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 1990 : « *Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité,...* pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir ».

Dans une période d'aggravation des situations de mal-logement, de développement de la précarité, d'approfondissement des inégalités, qu'en est-il de l'efficacité des dispositifs d'intervention qui se sont progressivement structurés au cours des deux dernières décennies ? Les caractéristiques et l'architecture de ces dispositifs ont évolué avec le temps, comme ont profondément évolué les orientations et les modalités d'intervention de la politique du logement dans laquelle ils s'inscrivent. L'intervention en faveur des personnes les plus fragiles n'a pas le même sens, et ne peut pas produire les mêmes effets, dans un contexte où les politiques publiques ont une ambition assez large de satisfaction des besoins sociaux et de promotion des personnes que dans un autre où l'ambition des politiques publiques est plus limitée et se contente de chercher à aménager des solutions pour répondre aux personnes les plus exposées, dans une logique de traitement de l'urgence.

Les analyses développées dans ce chapitre tendent à montrer que c'est dans cette dernière situation que nous nous trouvons vraisemblablement aujourd'hui. Dans un contexte où **la satisfaction des besoins en logement des ménages modestes n'est plus une priorité gouvernementale** (sauf à imaginer que l'accèsion à la propriété puisse à elle seule tenir lieu de politique sociale), où le développement de l'offre de logements sociaux n'est plus la préoccupation de l'État qui a réduit les financements accordés au logement social et fragilisé les organismes qui contribuent à sa production et à sa gestion. Quand est privilégiée une vision résiduelle du logement social (loger les personnes fragiles) plutôt qu'une orientation généraliste pour en faire des acteurs majeurs dans la satisfaction des besoins en logement de larges franges de la population et contribuer au développement de la mixité sociale, on donne à la politique en faveur du logement des défavorisés des perspectives limitées. **C'est ce changement des orientations et des moyens accordés à la politique nationale du logement qui forge le sens et le contenu de la politique en faveur du logement des personnes défavorisées et qui contribue à en limiter l'efficacité.** Ce constat nourrit la conviction, déjà maintes fois exprimée par la Fondation Abbé Pierre, qu'il n'y aura pas d'amélioration durable de la situation des plus modestes, en matière d'habitat, tant que la politique du logement ne sera pas plus attentive à la demande sociale, celle des défavorisés d'abord, mais aussi celle qui émane des ménages qui relèvent des catégories intermédiaires et des couches moyennes, tous confrontés à des difficultés croissantes (même si leur gravité est différente) pour accéder à un logement ou pour s'y maintenir.

Il n'y aura pas non plus d'amélioration de la situation des plus modestes tant que le regard que l'on porte sur eux n'évoluera pas, tant que les pauvres et les chômeurs seront considérés comme des gens qui ne veulent pas « se lever tôt », tant que pèsera sur eux une présomption d'incapacité à travailler, à pouvoir occuper un logement et finalement à vivre dignement. Si la compassion qui s'exprime à l'égard des sans-abri — quand on partage avec eux les morsures du froid — peut être de mise dans les rapports avec nos semblables, elle ne peut inspirer **les politiques qui doivent d'abord se référer**

aux principes républicains de liberté, d'égalité et de fraternité et être fondées sur l'égalité de dignité que l'on doit à tout être humain. Les plus démunis peuvent-ils être pris en considération quand on privilégie l'individualisme plutôt que la solidarité, la méritocratie plutôt que la recherche de l'égalité ? Pour que la situation des plus modestes s'améliore, encore faudrait-il s'y intéresser autant qu'aux banques et aux banquiers, encore faudrait-il ne pas seulement manifester de la compassion envers les précaires et les pauvres, mais aussi identifier les causes qui sont à l'origine de leur situation pour tarir à la source ces fléaux qui gangrènent notre société.

Dans un tel contexte, le « filet de sécurité » qui, en matière de logement, protège les personnes et familles les plus modestes fonctionne-t-il ? On en doute quand la moindre vague de froid fait ressurgir les conséquences dramatiques de la privation de logement, quand on mesure que les demandeurs de logements sociaux sont toujours aussi nombreux⁴⁶, quand on constate que le nombre de personnes en retard de paiement de loyer⁴⁷ (sans compter les accédants à la propriété qui ne peuvent plus honorer le remboursement de leur prêt) se situe à un niveau extrêmement élevé, quand on enregistre une augmentation inquiétante du contentieux locatif et des expulsions⁴⁸ réalisées avec le concours de la force publique avec, pour conséquence ultime, la remise à la rue, alors que par ailleurs on cherche à en extraire ceux qui y sont. Dramatique carrousel que celui qui s'organise ainsi dans l'indifférence des responsables politiques, qui semblent limiter leur ambition à la mise à l'abri de ceux que les aléas de la vie et les dynamiques économiques privent de logement.

Sur le front du mal-logement, la situation s'est aggravée ces dernières années et tous les clignotants sont au rouge. Malgré les fragiles signes de « sortie de crise », l'avenir est inquiétant car la dégradation de la situation économique n'a pas encore produit tous ses effets. La progression du chômage devrait certes se ralentir dans les prochains mois, mais **un million de chômeurs vont arriver en fin de droits en 2010 avec le risque de voir la pauvreté s'ajouter à la précarité de leur situation.** Qui se soucie des conséquences que cela entraînera pour les ménages confrontés à cette situation, des difficultés qu'ils auront pour faire face à leurs dépenses incompressibles, de l'inquiétude que peut faire naître la crainte de perdre son logement ?

⁴⁶ Il y a environ 1 200 000 demandeurs de logements sociaux, sans compter les 500 000 demandeurs qui étant déjà logés dans le parc Hlm, font une demande de mutation.

⁴⁷ L'Enquête logement 2006 révèle que 1 800 000 locataires ont rencontré des difficultés pour payer leur loyer et parmi eux, 480 000 se sont retrouvés en situation d'impayé (contre 289 000 en 2002).

⁴⁸ En 2008, plus de 105 000 ménages ont vu leur bail résilié par décision de justice, en augmentation de 25 % depuis 2002, et 11 294 expulsions ont été réalisées avec le concours de la force publique, ce qui traduit une augmentation de 50 % depuis 2002.

L'intervention en faveur des défavorisés ne peut compenser l'absence d'orientation sociale de la politique du logement

Depuis une vingtaine d'années, la question du logement des personnes défavorisées fait l'objet d'une attention assez soutenue de la part des responsables de la politique du logement. Elle a conduit à l'élaboration d'une large gamme de mesures et de dispositifs pour aider ceux qui en sont privés à accéder à un logement et à s'y maintenir. Cette dimension sociale de la politique du logement, à laquelle sont associés les départements, a connu d'importants changements dans la période récente. Des changements liés à la montée en responsabilité des collectivités locales dans le domaine du logement, mais aussi au désengagement de l'État qui conduit à déléguer aux collectivités locales le soin d'assurer le développement de la construction locative sociale et très sociale et de tenter ainsi de mieux répondre à la demande des personnes modestes ou fragiles. Ces évolutions ont un impact considérable sur les finalités et l'efficacité de l'intervention en faveur du logement des personnes défavorisées.

L'évolution de la politique conduite en direction de l'hébergement permet de prendre la mesure de ces changements que nous venons d'évoquer et des limites qu'ils génèrent. Le chantier prioritaire de l'hébergement lancé à l'initiative du Premier ministre à la fin de l'année 2007 a conduit, après une première phase de réflexion engagée sous la responsabilité d'Étienne Pinte, à définir de nouvelles orientations, aujourd'hui portées par le Préfet Alain Régnier. Elles ont ensuite été approfondies et ont débouché sur un projet de « Refondation du dispositif d'hébergement et d'accès au logement » présenté à la fin de l'année 2009 par le Secrétaire d'État au Logement. Dès l'origine, le projet a cherché à lier hébergement et accès au logement, et à affirmer que les personnes accueillies dans des structures d'hébergement ont vocation à accéder à un logement⁴⁹. Le plan d'action de cette refondation comporte un certain nombre d'orientations positives (prévention de la mise à la rue, mise en place d'un service public de l'hébergement coordonné à l'échelle de chaque département) et oriente la prise en charge des personnes accueillies dans la perspective de les faire accéder à un logement. C'est ce qui est signifié à travers l'objectif « le logement d'abord », auquel adhère évidemment la Fondation Abbé Pierre. Les vingt propositions élaborées en concertation avec les associations constituent des avancées intéressantes mais, concernant l'accès au logement⁵⁰, elles apparaissent timides et on peut douter qu'elles parviennent à faire ouvrir les portes du logement pour les personnes les plus fragiles. Elles proposent une redéfinition et un renforcement des actions d'accompagnement « *vers et dans le logement* » et cherchent à promouvoir des solutions intermédiaires entre l'hébergement et le logement ainsi que la production de logements d'insertion, mais n'évoquent que vaguement en des

⁴⁹ Ou alors, la solution réside dans des formes d'habitat spécifiques permettant un accueil pérenne comme les Maisons-relais.

⁵⁰ Notamment les propositions 8 à 13.

termes très généraux⁵¹, la nécessité de créer des logements sociaux abordables pour les ménages les plus modestes.

Il est paradoxal de constater que, dans ce cadre, sont soulignés les apports du Plan de cohésion sociale qui s'achève, mais pour affirmer aussitôt qu'il n'est pas nécessaire de le poursuivre puisqu'« *il a permis de remettre l'offre à niveau sur une partie du territoire national* ». Et qu'il suffit donc maintenant de traiter les déséquilibres qui subsistent sur certains territoires. L'objectif de porter la production annuelle de logements locatifs sociaux à 140 000 est bien affiché, mais sans cadre spécifique pour le mettre en œuvre (comme le Plan de cohésion sociale a pu en constituer un entre 2005 et 2009) et sans tous les moyens pour le faire, si l'on se réfère à l'analyse du budget du logement que nous avons évoquée précédemment. **Les mesures du Plan de refondation de l'hébergement et de l'accès au logement risquent de contribuer à allonger la durée du passage dans le sas entre l'hébergement et le logement, tant que ne seront pas adoptées des mesures de portée générale pour développer massivement l'offre de logements sociaux.**

Quand il manque 800 000 à 900 000 logements pour répondre aux besoins, quand le parc locatif privé de logements à loyers abordables se réduit du fait de la progression des loyers et que les capacités d'accueil du parc Hlm stagnent, il n'est pas étonnant de constater que les possibilités d'accès au logement se restreignent pour les ménages modestes et *a fortiori* pour les plus fragiles et qu'en bout de chaîne se multiplient les situations de non-logement. Dans un tel contexte, les mesures en faveur des personnes en difficulté de logement peuvent sans doute contribuer à apporter des réponses transitoires, mais leur effet risque d'être limité et de ne pas permettre à ceux qui en sont exclus d'accéder à un logement.

L'action en faveur du logement des personnes défavorisées ne peut en effet à elle seule compenser l'absence d'orientation sociale de la politique du logement. Pire, cette absence l'empêche de jouer pleinement son rôle en ne permettant pas à ceux qui sont pris en charge par des dispositifs spécifiques d'hébergement ou d'habitat temporaire d'en sortir dans de bonnes conditions. Elle ne permet pas davantage la mise en œuvre du droit au logement, du fait des limites du contingent préfectoral dans les départements où le nombre de demandes adressées aux commissions de médiation est important. Comme elle ne permet pas, faute de logements sociaux en nombre suffisant, de trouver des solutions pour les personnes menacées d'expulsion ou de proposer des alternatives à celles qui vivent dans un habitat insalubre.

⁵¹ L'intérêt du Plan de cohésion sociale, qui n'est pas prolongé en 2010, est souligné, des objectifs en volume de production de logements sociaux sont avancés sans l'engagement financier correspondant et sans s'assurer que les collectivités territoriales délégataires des aides à la pierre prendront le relais. Il est réaffirmé l'utilisation du droit de préemption par l'État dans les communes ne respectant pas l'article 55 de la loi SRU, mais l'enjeu réside dans sa mise en œuvre effective.

Les politiques locales de l'habitat n'assurent pas suffisamment le relais de la politique en faveur du logement des défavorisés

La loi de décentralisation de 2004 a renforcé les responsabilités des départements et des collectivités locales en matière de logement et a contribué à constituer un système d'action particulièrement complexe. La conduite de l'action en faveur du logement des personnes défavorisées, ainsi que le développement de la construction locative sociale, dépendent des objectifs et des préconisations affichées dans les politiques nationales, dans les programmes locaux de l'habitat comme dans les Plans départementaux d'action en faveur du logement des personnes défavorisées qui sont désormais plus ou moins bien articulés avec les Fonds de solidarité pour le logement. Il existe ainsi trois modes et trois niveaux d'expression des priorités de la politique du logement selon que l'on prenne en considération les priorités de l'État, celles des structures intercommunales ou celles des départements, alors que l'action en faveur du logement des défavorisés suppose une certaine cohérence de l'action publique entre ces différents niveaux. Nous n'en sommes pas là. Il s'en faut même de beaucoup puisque l'écart se creuse entre les orientations de l'État et celles des collectivités locales les plus volontaristes pour développer des politiques de l'habitat ambitieuses et solidaires⁵². Et l'action en faveur du logement des défavorisés est encore insuffisamment prise en compte dans les programmes locaux de l'habitat, même si certaines collectivités locales ont innové depuis longtemps en la matière. Mais, par effet de contraste, leur intervention fait ressortir le déficit de l'action ailleurs. À cela, deux raisons : la relative faiblesse des plans départementaux, qui retrouvent toutefois un certain dynamisme, et l'insuffisante prise en compte de leurs objectifs par les collectivités locales, comme le montrent les difficultés rencontrées pour produire des logements très sociaux.

Un temps affaiblis, les Plans départementaux d'action en faveur du logement des personnes défavorisées retrouvent un certain dynamisme

La politique en faveur du logement des personnes défavorisées est conduite sur le terrain dans le cadre de plans et de schémas dont les objets et les champs d'intervention ne sont pas toujours clairement délimités, bien qu'un important effort de clarification ait été entrepris ces dernières années. La matrice de cette politique est constituée par « les Plans départementaux d'action en faveur du logement des personnes défavorisées » (PDLPD), institués par la loi du 31 mai 1990. Ils ont longtemps joué un rôle important avant de perdre leur caractère central dans la première partie des années 2000. Leur affaiblissement a été renforcé par la loi de décentralisation de 2004, quand les Fonds de solidarité pour le logement qui en constituaient l'élément cen-

⁵² Voir sur ce point la seconde partie de ce chapitre.

tral et disposaient de moyens financiers conséquents ont été transférés aux Conseils généraux. Le co-pilotage des plans par les préfets et les présidents des Conseils généraux a été maintenu, mais leur portée a été limitée, même s'ils ont progressivement intégré les actions de prévention des expulsions et de traitement de l'habitat indigne⁵³.

Finalement, c'est la mise en œuvre du Droit au logement opposable qui a contribué à leur réactivation quand il est apparu nécessaire de relancer la production de logements très sociaux pour répondre aux demandes prioritaires. La loi Molle, en 2009, a également participé au renforcement du rôle des Plans départementaux quand elle a prévu que les commissions de prévention des expulsions, dont la création devient obligatoire, leur soient rattachées et qu'elle a étendu leur contenu à la mobilisation de logements dans le parc privé. Parallèlement, le « grand chantier prioritaire 2008-2012 » concernant l'hébergement a prévu de refondre dans un même document le « Plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion » (PDAHI), les différents documents de planification antérieurs (schémas d'organisation sociale et médico-sociale, schémas d'accueil d'hébergement et d'insertion, schémas départementaux des centres d'hébergement et de réinsertion sociale). Ces plans devraient désormais être mieux articulés aux PDLPD dont le rôle central de pilotage de l'ensemble de la politique en faveur des personnes défavorisées est ainsi réaffirmé.

Mais cette amélioration de la lisibilité des dispositifs de pilotage de cette politique, ou leur meilleure articulation formelle, ne suffisent pas à dynamiser partout les plans départementaux. Ils se limitent sur certains territoires, à énoncer des intentions sans afficher d'objectifs quantifiés et sans avoir un caractère programmatique. Dans un certain nombre d'autres, ils retrouvent un dynamisme qui avait pu être perdu. Ils intègrent ainsi — de plus en plus fréquemment et de façon effective — la préoccupation du traitement de l'habitat indigne et apparaissent comme un support à partir duquel se montent et se déploient des projets (avec par exemple une action commune entre le Conseil général et la CAF dans l'Hérault pour repérer l'habitat dégradé, un renforcement de la coordination entre la justice et l'administration pour le traitement de l'habitat indigne en Seine-Saint-Denis...). Mais, là encore, le dynamisme de quelques-uns ne doit pas masquer l'inertie du plus grand nombre.

Si l'utilité des Plans départementaux est aujourd'hui incontestable, s'ils ont parfois retrouvé une certaine ambition, l'action en faveur du logement des défavorisés qu'ils tentent d'impulser et de coordonner se heurte à **l'instabilité des relations entre l'État et les Conseils généraux qui assurent la co-responsabilité des Plans départementaux**. Dans certains cas, c'est de fait l'État qui apparaît comme le chef de file de la politique en faveur du logement des défavorisés, dans d'autres c'est le département. Mais au-delà de cette diver-

⁵³ Notamment pour ce qui concerne l'habitat indigne avec la loi ENL en 2006 qui prévoit que les PDLPD, comme les PLH d'ailleurs, doivent comporter un repérage de l'habitat indigne et prévoir les actions nécessaires à son traitement et qu'un observatoire nominatif de l'habitat indigne lié au PDLPD doit être créé dans chaque département.

sité de situations, la difficulté réside dans l'éclatement entre les approches logement et celles qui ont une tonalité sociale, recoupant ainsi la séparation qui a été instituée entre les Plans départementaux et les FSL. Cette séparation risque d'ailleurs de se retrouver du côté de l'État avec la nouvelle organisation administrative qui s'est mise en place dans le cadre de la RGPP. Certains départements s'en inquiètent d'ailleurs, à un moment où ils ont de leur côté procédé à un rapprochement de leurs services (cas de la Haute-Garonne). Bref, la situation apparaît particulièrement incertaine. Quelle est la capacité de l'État à tenir son rôle dans la définition et la mise en œuvre de la politique en faveur du logement des personnes en difficulté dans un contexte d'affaiblissement de ses services déconcentrés et par là de ses capacités d'intervention au niveau local ? Quelle est celle des départements à maintenir un investissement en matière de logement pour soutenir la production de logements sociaux alors que les incertitudes pèsent sur la définition de leurs compétences et de leurs moyens ? Ne risquent-ils pas de se replier sur leurs compétences obligatoires et de s'en tenir, concernant le logement, à la distribution des aides des Fonds de solidarité pour le logement ?

La difficulté à produire des logements très sociaux

Une autre difficulté à laquelle est confrontée l'action en faveur du logement des défavorisés, et plus particulièrement la production de logements très sociaux, tient aux **articulations encore ténues entre les Plans départementaux et les intercommunalités qui ont la charge des politiques locales de l'habitat**. Cette difficulté apparaît très clairement avec le PLAI, dont l'utilisation révèle un certain nombre d'ambiguïtés. Il peut en effet aussi bien être utilisé pour contribuer à la construction de logements sociaux, en complément des financements attribués pour des PLUS ou des PLS (et permettre ainsi un meilleur équilibre financier des opérations), que pour acquérir des logements existants dans le parc privé et constituer un parc diffus, ou encore pour financer la construction de structures collectives d'hébergement. Si ce dernier usage du PLAI est clairement identifié, il n'en est pas toujours de même des deux premières modalités dont les finalités ne sont pas les mêmes. Quand il est mobilisé par des organismes Hlm dans le cadre d'opérations de construction, il contribue à la constitution d'un parc de logements sociaux à faibles loyers, sans pour autant permettre de répondre suffisamment à la demande, puisque plus de trois demandeurs de logement social sur quatre ont des niveaux de ressources leur permettant d'y accéder. Quand il est mis en œuvre par des opérateurs associatifs qui achètent des logements à l'unité dans le parc existant, il contribue à la mixité sociale et on suppose qu'il est facteur d'intégration. Suivant les sites, la distinction apparaît dans les dénominations : PLAI ressources pour les premiers, PLAI intégration pour les seconds. Cette notion d'insertion est d'ailleurs elle-même ambiguë et conduit à considérer les logements ainsi produits soit comme des logements permettant une occupation durable (dans le cadre d'un bail de droit commun), soit comme des logements « tremplin » ou « passerelle », suivant les dénominations utilisées ici ou là, constituant une étape avant l'entrée dans un logement social.

En poursuivant deux finalités majeures mais insuffisamment portées, le PLAI risque de n'atteindre que partiellement les objectifs recherchés, à savoir ne pas permettre de construire suffisamment de logements sociaux à bon marché (ils représentaient seulement 17 % des logements sociaux financés en 2008), de masquer le besoin de logements qui puissent être support d'un processus d'insertion. C'est à la construction de ceux-ci que les financements disponibles dans le cadre du PLAI répondent le moins, alors qu'ils correspondent pourtant à une nécessité et que c'est ce type de produit qui répond le plus aux besoins des populations identifiés par les Plans départementaux. Outre les réticences des collectivités locales, la faiblesse de cette production tient au fait que ce type de produit est développé par des opérateurs associatifs dont la légitimité à se constituer en maîtres d'ouvrage est fréquemment contestée, alors que les deux autres produits PLAI sont développés par des organismes Hlm dont la légitimité à produire des logements sociaux est reconnue.

Même si certaines collectivités locales intègrent les préoccupations du logement des défavorisés affichées par les Plans départementaux — notamment celles relatives à l'hébergement et à la production d'une offre de logements très sociaux — et cherchent à mieux répondre aux besoins des ménages prioritaires de ces plans, le mouvement est encore limité et loin d'être partagé par toutes celles qui, en prenant la délégation des aides à la pierre, ont pourtant manifesté la volonté de maîtriser le développement de la construction locative sociale sur leur territoire. Les marges de progrès résident dans la capacité des programmes locaux de l'habitat à intégrer la problématique du logement des personnes défavorisées et à y consacrer des moyens. Mais on peut craindre que les incertitudes qui pèsent aujourd'hui sur les compétences et les ressources des collectivités territoriales constituent, pour elles aussi, un frein à la prise en compte de cette dimension sociale de la politique du logement dans les politiques locales de l'habitat.

Les effets encore limités du Dalo sur l'action en faveur des défavorisés

La mise en œuvre du Droit au logement opposable est aujourd'hui effective dans tous les départements français. Mais, malgré deux ans d'expérience, son application est encore hésitante. Non parce qu'il y aurait des freins à son application, mais parce que les acteurs locaux n'arrivent pas toujours à positionner précisément la mise en œuvre du Droit au logement opposable par rapport aux actions conduites dans le cadre des Plans départementaux d'action en faveur du logement des personnes défavorisées. Parce qu'ils craignent que le Droit au logement opposable constitue une nouvelle filière d'accès au logement et qu'il vienne bousculer le fonctionnement des dispositifs antérieurs, perturbant ainsi les partenariats qui s'étaient mis en place pour faciliter l'accès au logement des personnes en difficulté. Paradoxalement,

ces inquiétudes ont contribué à donner au Dalo l'ambition qui est la sienne de constituer un dernier recours après qu'aient été mobilisés tous les dispositifs existants pour favoriser l'accès au logement, sans que l'on sache toujours si c'est pour préserver l'esprit de la loi ou bien les fonctionnements antérieurs qui pouvaient d'ailleurs être parfois efficaces.

C'est effectivement le cas dans certains départements comme celui d'Ille-et-Vilaine, où c'est le bon fonctionnement antérieur des dispositifs d'intervention qui a vraisemblablement donné une place résiduelle au Dalo. Il existe, en effet, un dispositif d'examen et de traitement des demandes de logement les plus sensibles et les plus urgentes qui permet de les prendre en charge dans de relativement bonnes conditions. C'est sans doute ce qui explique la faiblesse du nombre de recours déposés dans le département : seulement 26 saisines de la commission de médiation en 2008 dont 16 concernaient le territoire de Rennes Métropole. De ce fait, il s'avère délicat d'interpréter les données départementales de suivi de la mise en œuvre du droit au logement. La faiblesse du nombre de sollicitations pouvant aussi bien signifier une tension limitée du marché immobilier, que le bon fonctionnement des dispositifs de prise en charge des personnes en difficulté de logement... que l'absence d'information sur les possibilités qu'ouvre le Droit au logement opposable et le défaut d'accompagnement des personnes qui peuvent déposer un recours. Cette dernière raison mérite d'être examinée quand on constate, dans quasiment tous les départements, que la quasi-totalité des recours concerne l'agglomération principale.

Outre celles qui ont déjà été pointées dans le troisième rapport du Comité de suivi de la mise en œuvre du Droit au logement opposable, deux limites ressortent des investigations conduites par la Fondation Abbé Pierre dans un certain nombre de départements. **La première limite à l'application du droit est liée au poids qu'exercent les possibilités d'accueil du parc Hlm sur les décisions des commissions de médiation.** C'est le cas quand la prise en compte des difficultés de relogement contribue à limiter l'exercice du droit de recours créé par le législateur. Il en est ainsi dans le département de la Seine-Saint-Denis dans lequel les difficultés de logement sont considérables malgré le poids du logement social et où les décisions de la commission de médiation tiennent compte des possibilités de relogement (2 000 à 2 500 attributions par an sur le contingent préfectoral). La qualification du caractère prioritaire et urgent des recours est ainsi relativisée pour tenir compte du contexte social du département. Mais il en est de même dans de nombreux autres départements qui édictent des règles de fonctionnement des commissions de médiation de nature à limiter le nombre de demandes éligibles. C'est ainsi que dans certains départements, un ménage « menacé d'expulsion » devra faire l'objet d'une demande de concours de la force publique et prouver sa bonne foi par sa présence aux différentes enquêtes de la procédure de prévention des expulsions ; qu'un ménage en sur-occupation devra attester d'une sur-occupation « lourde » et non pas simple. De la même manière, concernant l'habitat indigne, le caractère « priori-

taire et urgent » n'est parfois reconnu que s'il y a un risque avéré pour la santé (saturnisme, péril imminent...) ou si le propriétaire a été informé de ses obligations pour ne pas le défaire de sa responsabilité.

Une seconde réflexion concerne **les effets encore limités de la mise en œuvre du Dalo sur les dispositifs qui concourent à son effectivité**. On s'étonne ainsi de constater que fonctionnent, parfois en parallèle, des dispositifs qui ont pourtant un même objectif d'accès au logement des personnes en difficulté. Tel est le cas dans certains départements où l'application des accords collectifs, signés entre l'État et les organismes Hlm, ne s'articule pas avec la loi Dalo sur le contingent préfectoral. Pourtant, l'un et l'autre visent le même patrimoine : le parc social, et mettent en jeu les mêmes acteurs : l'État et les organismes Hlm. Sans doute faut-il y voir la volonté de maintenir une filière d'accès au logement pour traiter les situations les plus délicates dans laquelle les bailleurs sociaux disposent de la garantie d'un suivi des demandeurs et d'une instruction des dossiers par des travailleurs sociaux, alors que la mise en œuvre des attributions dans le cadre du Dalo peut paraître aveugle pour les organismes Hlm et ne pas présenter les mêmes garanties de suivi social. Une autre explication réside dans l'absence d'identification du contingent préfectoral, l'accord collectif en faisant alors office, ce qui est sans doute possible dans les départements où le nombre de recours déposés au titre du Dalo est faible.

On peut également noter que la mise en œuvre du Dalo n'a pas encore produit tous les effets vertueux qui lui étaient prêtés. **La réorganisation des dispositifs d'intervention autour de l'impératif du droit au logement est encore limitée mais elle semble engagée**. Certes, la prévention des expulsions locatives et le traitement de l'habitat indigne ne sont pas suffisamment mobilisés pour tarir le flux de ménages qui déposent des recours devant les commissions de médiation mais des progrès sont enregistrés dans ce sens. La mise en œuvre du Dalo a ainsi été utilisée dans certains départements pour redynamiser les politiques de lutte contre l'insalubrité (l'Hérault par exemple). Comme elle a suscité un élargissement des préoccupations des responsables politiques locaux pour travailler notamment sur la gestion de la demande et sur les attributions, développant ainsi des approches qui, dans le cadre des politiques locales de l'habitat étaient essentiellement centrées sur la production de l'offre locative sociale. C'est ainsi que la mise en œuvre du Dalo a suscité la mise en place d'une commission entre tous les bailleurs du département de Loire-Atlantique pour assurer le relogement des ménages prioritaires. Elle a aussi conduit à la mise en place d'une commission sociale entre les principales communes de l'agglomération grenobloise pour assurer une même fonction. Bref, on mesure avec ces exemples un effet positif du Dalo qui contribue à faire émerger, au niveau intercommunal, la question des attributions de logements sociaux, comme la délégation des aides à la pierre avait porté à ce niveau la responsabilité du développement de l'offre locative sociale.

Il n'en reste pas moins qu'en la matière, ni l'État, ni les collectivités locales ne semblent avoir pris conscience de la proximité de l'échéance de 2012, quand tous les demandeurs de logements sociaux auxquels il n'aura pas été répondu, dans des délais raisonnables, pourront saisir les tribunaux administratifs. Enfin, l'effet levier le plus attendu concernant la production de logements sociaux et très sociaux n'est aujourd'hui pas au rendez-vous, suscitant d'importantes inquiétudes, et laissant les personnes les plus fragiles sur les listes d'attente qui pourraient bien s'allonger dans les temps à venir.⁵⁴

⁵⁴ Pour approfondir l'analyse de la mise en œuvre du Dalo, cf. Chap. 4, rapport sur *l'État du mal-logement en France* 2009.

Une situation dégradée, la responsabilité politique engagée...

Le contexte économique difficile que traverse la France contribue à aggraver la crise du logement à propos de laquelle la Fondation Abbé Pierre alerte l'opinion et les responsables politiques depuis de nombreuses années déjà. Cette crise n'a pas seulement des effets sur les personnes les plus fragiles. Il n'y a pas, d'un côté, les personnes privées de logement qui recourent à toutes formes de solutions provisoires et parfois indignes, et, d'un autre côté, la grande masse des bien logés. Cette représentation ne rend pas compte de la réalité. Elle masque qu'il y a 3,5 millions de personnes non ou très mal logées et que plus de 6 millions connaissent une situation de réelle fragilité à court ou moyen terme⁵⁵. Comme elle ne tient pas compte des difficultés que rencontrent de très nombreux ménages relevant des catégories populaires — ou même des couches moyennes — pour accéder à un logement ou pour s'y maintenir⁵⁶. C'est bien de cet élargissement de la crise du logement aux catégories qui en étaient jusque-là protégées dont témoignent pourtant les Français quand on les interroge. Selon l'enquête réalisée à la demande de Nexity⁵⁷ au début de l'année 2009 : 80 % des Français estiment qu'il est aujourd'hui difficile de trouver un logement, et parmi eux 37 % jugent l'accès au logement très difficile, ce dernier chiffre étant en augmentation de 11 % par rapport à celui d'août 2007. **Le nombre de personnes concernées souligne à lui seul l'extension de la crise du logement et montre qu'il ne suffit pas de prendre des mesures pour ceux qui sont les plus défavorisés pour en limiter les effets dans la société, même si c'est d'abord pour eux qu'il faut agir.** Bref, la crise du logement est grave, plus grave qu'elle ne l'a jamais été au cours des dernières décennies et elle appelle une intervention publique de grande ampleur. Mais de cela les responsables politiques, y compris au plus haut sommet de l'État, ne semblent pas convaincus.

L'intervention politique n'est à l'évidence pas au rendez-vous. Elle ne peut l'être quand l'État réduit sa contribution aux dépenses de la collectivité en faveur du logement, quand il privilégie le développement de produits immobiliers qui ne correspondent pas à l'état de la demande — comme c'est le cas avec l'investissement locatif privé qui bénéficie d'avantages fiscaux considérables —, quand il reporte l'effort du financement du logement social sur les collectivités locales et les organismes Hlm sans leur accorder les moyens nécessaires pour augmenter le volume de la

⁵⁵ Voir les chiffres du mal-logement en annexe de ce rapport.

⁵⁶ Le premier chapitre de ce rapport tente de rendre compte de ce phénomène et d'en expliciter les causes.

⁵⁷ Enquête Nexity TNS Sofres : « Les Français, le logement et la crise de l'immobilier », janvier 2009.

construction de logements sociaux. Mettre en œuvre un programme de refondation de l'hébergement et de l'accès au logement ne suffira pas à améliorer le sort des plus démunis tant que la politique du logement ne privilégiera pas la production de logements à loyers accessibles. **Un tel aveuglement à la réalité des besoins sociaux est coupable puisqu'il prive des millions de ménages de la possibilité de vivre dignement et d'imaginer un avenir pour eux et leurs enfants.** Ces derniers étant, comme nous l'avons montré dans le second chapitre de ce rapport, les victimes collatérales de la crise du logement. Des victimes innocentes qui vivent silencieusement la difficile condition faite à leurs parents et sont soumises en quelque sorte à une double peine : celle de vivre aujourd'hui dans des conditions difficiles et de pouvoir en porter les stigmates demain dans leur vie d'adulte. Quand il y a un tel décalage entre la réalité des besoins sociaux d'un côté et les orientations et les modalités d'intervention de l'État d'un autre, on peut véritablement parler d'une responsabilité engagée dans la dégradation de la situation.

Pour qu'il en soit autrement, **il faudrait d'abord que les responsables politiques soient convaincus de la nécessité d'une intervention publique forte et durable en matière de logement.** Ce n'est à l'évidence pas le cas et l'évolution de la politique du logement de l'État est inquiétante. Elle l'est parce que les moyens qu'il consacre au logement sont de plus en plus limités ; mais elle l'est aussi par le partage des rôles qu'il tente d'imposer dans le sillage de la répartition des compétences instituée par la loi de décentralisation de 2004. Une loi qui a confié des responsabilités sociales majeures aux collectivités territoriales : aux départements le soin de distribuer des aides pour accéder au logement et s'y maintenir et de contribuer plus largement à la mise en œuvre de la politique en faveur du logement des défavorisés ; aux collectivités locales la responsabilité d'assurer la construction de logements sociaux et de mieux les répartir sur leurs territoires. Pour la Fondation Abbé Pierre, le principe de cette répartition des compétences n'est pas en cause, mais l'inquiétude surgit quand on constate que les orientations et les modalités d'intervention de l'État ne permettent pas aux collectivités territoriales de mettre en œuvre les missions qui leur ont été dévolues.

À l'évidence, nous ne sommes plus dans le même schéma de coopération que celui qui a prévalu au cours des années 80 et 90 quand l'État associait les collectivités à la réalisation de ses objectifs dans le cadre de politiques contractuelles visant la mixité sociale (les contrats de ville par exemple) ou la mise en œuvre du droit au logement (les Plans départementaux d'action en faveur du logement des personnes défavorisées). Ce qui est nouveau, comme nous avons essayé de le montrer dans ce chapitre, tient au fait que **l'État non seulement n'accompagne plus les collectivités territoriales dans la réalisation des missions qu'il leur a confiées, mais entrave son action et la rend difficile, voire impossible.** Il en est ainsi quand il fixe des objectifs élevés de production de logements

sociaux (140 000 par an annoncés par le Secrétaire d'État au Logement) tout en restreignant la participation du budget de l'État à leur réalisation, ou quand il active les dynamiques de marché par son soutien à l'investissement locatif sans se préoccuper des effets néfastes que cela peut avoir sur la production des logements sociaux. Il en est également ainsi quand l'État cherche à impulser une politique de refondation de l'hébergement et de l'accès au logement, sans contribuer à la production de logements accessibles. Cette division des rôles qui s'instaure entre, d'un côté, l'État qui soutient le fonctionnement du marché immobilier et la production de logements en fonction de ses objectifs politiques (accession à la propriété et soutien à l'investissement privé) et, d'un autre, les collectivités locales en charge de la construction sociale et des mesures de soutien aux plus démunis, se révèle contre-productive. Elle pousse à son terme la séparation entre les enjeux économiques liés au logement et les préoccupations sociales et empêche le développement d'une intervention publique soucieuse de répondre aux besoins sociaux et de prendre en charge efficacement les plus démunis. La situation est grave parce que les collectivités locales qui souhaitent intervenir en faveur du logement social sont entravées dans leur action et qu'il n'existe pas vraiment de moyens pour l'État, ni de volonté de sa part, de contraindre celles qui ne le font pas d'agir. C'est aussi pour cela que la politique du logement conduite par l'État est non seulement aveugle mais également injuste en ce sens qu'elle entrave les objectifs sociaux.

Convaincre la puissance publique d'agir, mais aussi d'avoir une action à la hauteur des enjeux que révèle la situation de millions de ménages, est une urgence. Mais, pour cela, la question du logement ne doit pas seulement être appréhendée sur le registre émotionnel que suscite, par exemple, une vague de froid, un incendie, ou un accident d'ascenseur. Elle doit être appréhendée pour ce que le logement représente pour les personnes : un toit qui protège, un lieu pour vivre, une adresse qui reflète le statut de chacun dans la ville et dans la société. **Les politiques ne doivent donc pas seulement s'attacher à apporter des réponses ponctuelles et limitées à divers dysfonctionnements, mais permettre de traiter les causes profondes de la crise du logement pour qu'il réponde aux besoins et protège ceux qu'il accueille.** L'ambition ainsi formulée peut paraître modeste. Elle est pourtant essentielle et loin d'être mise en œuvre partout et pour tous. Elle est fondamentale quand l'offre de logement ne correspond pas à l'état de la demande, comme elle l'est quand l'accès à un logement ne permet pas de garantir à ceux qui l'occupent une sécurité durable dès lors qu'il sont confrontés à une rupture ou à une diminution de leurs ressources. Comment bâtir un avenir sans logement et sans la sécurité qu'il doit apporter à tous et notamment aux plus modestes de nos concitoyens ?

Le décalage entre le coût du logement et les capacités financières des ménages, comme la montée de nouvelles insécurités, ont d'ailleurs

conduit les acteurs du secteur de l'immobilier à développer ces dernières années des mécanismes de sécurisation tant en matière d'accès à la propriété que de location. Leur développement témoigne à lui seul du poids de la dépense de logement pour les ménages. C'est notamment le cas des assurances pour impayés de loyer comme des mécanismes sociaux réservés aux populations modestes (Loca-Pass, garantie FSL). C'est aussi le cas de la Garantie des risques locatifs (GRL) mise en place plus récemment par les partenaires sociaux qui assure les propriétaires pour le risque d'impayé de loyer (et de détérioration) pour des taux d'effort pouvant atteindre 50 % pour les locataires⁵⁸.

Le développement d'outils de sécurisation dans le domaine du logement représente une tentative pour réduire les effets de l'incertitude qui pèse sur les locataires et les nouveaux accédants à la propriété. Ces dispositifs de nature assurantielle tentent de compenser la perte d'efficacité des mécanismes de redistribution due à la diminution et au resserrement des ressources publiques affectées à la production d'une offre compatible avec les ressources des ménages (c'était le rôle des aides directes à la construction pour développer des logements attribués sous condition de ressources) ou à la solvabilisation des ménages (rôle des aides personnelles au logement). Cette évolution participe d'un mouvement général de remise en cause des mécanismes de redistribution pour assurer la protection des personnes modestes dans le domaine du logement et de développement de dispositifs assurantiels et de droits individuels nouveaux, comme l'est le Droit au logement opposable.

Pour autant, cette évolution ne peut masquer la nécessité d'utiliser la ressource publique pour soutenir et orienter la production de logement de façon à ce qu'elle réponde mieux aux caractéristiques de la demande sociale de logement. Comme elle ne peut masquer la nécessité de poser la question des régulations à reconstruire dans le domaine du logement, les mécanismes de sécurisation évoqués précédemment ne pouvant à eux seuls constituer une réponse suffisante. **C'est à la source, dans une meilleure maîtrise du fonctionnement du marché immobilier que réside la clé de la lutte contre les exclusions dans le domaine du logement.** Mieux vaut en effet traiter les causes de l'exclusion, que d'en limiter à grands frais les manifestations les plus violentes. Si l'intervention publique a ses limites, dans un domaine régi majoritairement par des mécanismes marchands, on pourrait au moins attendre qu'elle fasse un bon usage des leviers d'action et des ressources financières dont elle dispose (à l'évidence le « Scellier » en représente la caricature) et qu'elle impose des contreparties sociales aux aides qu'elle distribue.

⁵⁸ La GRL prend en quelque sorte le relais des assurances privées qui couvrent les impayés de loyer des locataires supportant des taux d'effort de l'ordre de 30 % au maximum. Les impayés de loyer peuvent ainsi être couverts par la GRL à hauteur de 70 000 euros et les frais de remise en état pris en charge jusqu'à 7 700 euros.

LES PROPOSITIONS DE LA FONDATION ABBÉ PIERRE



**Fondation
Abbé Pierre**
pour le logement
des défavorisés

L'Abbé Pierre a toujours exigé de la Fondation qu'après avoir aidé les personnes en difficulté, elle dénonce auprès de la population et des responsables politiques les facteurs ayant conduit à leur exclusion tout en émettant des propositions pour pallier ces situations inacceptables.

Cette partie du rapport intervient toujours en conclusion de façon à démontrer que le problème du mal-logement n'est pas inéluctable. Les propositions sont de nature et de dimension différentes. Elles peuvent être d'ordre législatif, réglementaire ou tout simplement renvoyer à un changement de posture. Certaines revêtent un caractère innovant, d'autres sont d'anciennes revendications partagées notamment par le Collectif des associations unies. Toutes n'impliquent pas de dépenses nouvelles, tandis que certaines imposent des affectations budgétaires à la hauteur des enjeux propres à un problème de société tel que celui du logement. Des propositions renvoient à des mesures à prendre dès cette année pour améliorer la situation à court terme, d'autres impliquent un changement d'attitude et d'approche politique pour établir les fondements d'une grande politique du logement digne d'un pays comme la France.

La politique du logement et de l'habitat souffre d'un manque de considération. Elle reste souvent confinée à quelques spécialistes parlementaires, administratifs ou se voit déléguée à des acteurs publics ou privés. Mais en général, elle manque de souffle, elle manque de prise de position forte et énergique au plus haut niveau de responsabilité, que ce soit dans les partis politiques ou à l'échelle gouvernementale.

Comment expliquer la faible reprise du débat politique sur le logement dans les plus hautes instances de la République ? La complexité technique indéniable, la terminologie parfois sophistiquée ne peuvent justifier à elles seules ce manque de considération pour un sujet qui touche autant de personnes vivant sur notre territoire. La part la plus importante du budget des ménages est de loin celle consacrée au logement. Chaque année, 310 000 ménages nouveaux se créent et ont besoin d'un toit. Chaque année plus de 4 millions de ménages sont confrontés au marché du logement (accession à la propriété, déménagement, mutation, décohabitation, demande de logement social...).

À l'heure où la crise financière et économique que nous traversons se transforme à grande vitesse en une véritable crise sociale avec sa cohorte de drames humains, il est plus que jamais nécessaire d'apporter des changements en profondeur dans la politique du logement, en particulier pour les habitants les plus fragiles qui – en démocratie – doivent constituer la priorité des politiques publiques. La réponse politique n'est pas à la hauteur et nous devons, dès à présent, ouvrir une grande réflexion pour porter ce débat au niveau qu'il mérite dans les prochaines échéances électorales qui ponctueront l'agenda politique.

Les propositions de la Fondation Abbé Pierre s'appuient sur quatre piliers et trois principes indissociables pour fonder une politique de l'habitat plus juste, plus soucieuse des modestes et des faibles, plus vigilante à une égalité d'accès aux droits et aux territoires pour chacun. Ces quatre piliers (« produire et capter des logements à loyer accessible », « rendre le coût du logement acceptable », « permettre au secteur de l'hébergement de jouer pleinement son rôle », « tarir les sources d'exclusion sociale et territoriale »), tracent les orientations à suivre pour mener une politique véritablement en rupture avec les années passées et se présentent ainsi comme les conditions nécessaires à la mise en œuvre du Droit au logement opposable.

PREMIER PILIER

Produire et capter des logements à loyer accessible

- **Imposer sur tout le territoire et dans tout programme immobilier de plus de 10 logements un quota minimum de 30 % de logements à loyer accessible (logements sociaux ou logements privés conventionnés).** *Cette proposition, déjà appliquée par plusieurs communes et reprise par le Conseil d'État dans son rapport 2009 sur le droit au logement, représenterait un signe fort de l'État vers les collectivités locales, les promoteurs, les constructeurs et la population en matière de relance de la production et de recherche d'une plus grande mixité sociale. Les communes qui disposent de plus de 40 % de logements sociaux sur leur territoire pourraient s'affranchir de cette obligation.*

- **Établir un nouveau Plan de cohésion sociale en définissant des objectifs ambitieux de financement de logements locatifs sociaux sur 5 ans : 150 000 logements vraiment sociaux par an dont 30 000 PLAI familiaux. N'attribuer des PLS que dans les secteurs où le marché du logement est tendu et lorsqu'ils sont doublés d'un PLAI. L'objectif est de rééquilibrer la production au profit du logement très social dont les niveaux de loyer représentent la seule offre accessible à une large majorité des demandeurs de logements sociaux et aux ménages ayant déposé un recours Dalo.**

- **Lancer une grande politique de conventionnement au niveau national.** *La hausse continue des coûts du logement et des charges depuis de nombreuses années représente la faillite, par carence, des pouvoirs publics. Laisser faire le marché puis se plaindre de l'augmentation du prix du foncier et du logement est paradoxal car l'intervention politique ne devient alors possible qu'au prix d'un investissement coûteux très vite invoqué pour justifier l'immobilisme. Cette augmentation des coûts a eu des répercussions de plusieurs ordres : d'incroyables difficultés pour accéder à un logement ou s'y maintenir pour les plus modestes, un taux d'effort à la limite du supportable pour les classes moyennes, un accroissement de l'enrichissement des plus aisés disposant de capacités d'endettement, accentué par des mesures gouvernementales en matière de défiscalisation et de transmission du patrimoine qui ont offert des conditions privilégiées aux plus riches.*

Pour favoriser l'intervention des pouvoirs publics sur la régulation des prix locatifs, la Fondation Abbé Pierre souhaite impulser la mise en place d'un

grand plan de conventionnement (avec ou sans travaux) entre les bailleurs privés et l'État. Ce plan qui devrait concerner le plus rapidement possible un million de logements reposerait sur les principes suivants :

- **proportionnalité et stabilité** des aides financières et fiscales au montant des loyers fixés et au niveau de ressources des locataires,
- **intégration de normes** de décence et de qualité énergétique et veille sur leur application effective,
- **avantages consentis proportionnellement à la durée de conventionnement,**
- **exonération totale de l'imposition des loyers** pour le conventionnement très social,
- couplage avec une **garantie de loyers et une assurance/dégradation.**

• **Imposer que toutes les communes des agglomérations soumises à un PLH (Programme local de l'habitat) adhérent ou cotisent à un établissement public foncier territorial** pour favoriser la captation de foncier destiné à garantir la réalisation des logements sociaux prévus dans les programmes locaux. **Rendre par ailleurs obligatoire l'inscription d'une réserve foncière destinée à la production de logements à loyer accessible dans tous les PLU** (Plans locaux d'urbanisme). **Accélérer parallèlement la cession des terrains de l'État destinés à la production de logements locatifs sociaux à des prix réellement compatibles avec le financement des opérations.**

• **Partager les plus-values obtenues grâce au changement de classification des terrains non constructibles.** *Lorsqu'une municipalité modifie la classification d'un terrain en le rendant constructible, elle permet de renchérir de façon extrêmement importante sa valeur. Le seul profit à ce jour est destiné au propriétaire du terrain qui n'est pourtant pour rien dans la décision municipale (en dehors des comportements spéculatifs). Il paraît donc normal et légitime que cette plus-value puisse être partagée (à parité par exemple) avec la collectivité locale pour être orientée vers la construction de logements sociaux.*

• **Mobiliser dans les plus brefs délais 100 000 logements supplémentaires dans le parc privé, afin de loger au niveau du loyer social les personnes très modestes.** *Le parc privé, avec son taux de rotation important qui libère près de 2 millions de logements par an, peut et doit constituer un réservoir pour la recherche de solutions. Capter 5 % des mises en location dans le parc privé sur une année reviendrait à proposer 100 000 logements aux ménages demandeurs. Pour atteindre cet objectif, le dispositif d'intermédiation mis en place par le Gouvernement en 2009 doit faire l'objet d'un développement significatif. L'État et les collectivités locales doivent participer au paiement du différentiel entre le coût du marché pour le propriétaire et le coût du loyer supporté par le ménage (lequel doit se situer au niveau du loyer social). Des moyens doivent également être dédiés aux associations pour assurer la prospection, la mobilisation et la gestion locative de ces logements privés.*

2

DEUXIÈME PILIER

Rendre le coût du logement acceptable

• **Encadrer les loyers de relocation en calant les augmentations sur les évolutions de l'Indice de référence des loyers (IRL).** *L'IRL détermine les hausses de loyers des logements en cours d'occupation. En revanche, lors de relocation, les loyers deviennent libres, ce qui a conduit ces dernières années à des augmentations souvent déraisonnables, accentuées par le changement fréquent de locataire (en moyenne tous les 4 ans dans le parc privé). Il faut donc en tirer les leçons en encadrant les loyers de relocation en fonction de l'évolution de l'IRL, sauf dans le cas de justifications particulières (travaux, loyers manifestement sous-évalués par rapport au marché...).*

• **Augmenter de 12 % en 2010 le montant des aides personnelles au logement.** *S'il faut saluer l'indexation des aides au logement sur l'indice du coût de la vie depuis 2008, différentes mesures doivent néanmoins être rapidement prises pour éviter que le budget logement n'entame encore davantage le pouvoir d'achat des ménages. Le Gouvernement ne peut ignorer les difficultés économiques des ménages touchés par la crise financière et sociale et la flambée des loyers de ces dernières années. Une intervention spécifique sur les Aides personnelles au logement est donc indispensable pour préserver une partie de leur pouvoir d'achat. Cette augmentation (ou plutôt ce rattrapage puisque les aides au logement ont subi une baisse de leur impact solvabilisateur de 12,5 % depuis juillet 2001) permettrait de ne pas voir le reste-à-vivre des ménages trop amputé et de redonner aux aides personnelles au logement leur rôle de solvabilisation des ménages modestes (rappelons que ces aides sont les plus justes et les plus redistributives des aides sociales en France).*

Par ailleurs, **le forfait de charges servant de référence au calcul des aides au logement doit être doublé** de façon à se rapprocher des coûts réels des charges et de leur évolution. Enfin, **le mois de carence lié au versement des aides au logement lors de l'entrée dans les lieux doit être supprimé** de façon à éviter de pénaliser dès le départ les entrants dans un nouveau logement, à un moment où précisément ils se trouvent confrontés à de nombreuses dépenses (frais de déménagement, ouverture des compteurs d'eau et d'électricité, assurances, dépôt de garantie...).

• **Lutter activement contre la précarité énergétique.** *Élever le développement durable au rang de priorité gouvernementale ne peut se traduire par des mesu-*

res qui occulteraient la dimension sociale sans laquelle les plus modestes resteraient à l'écart de cette nécessaire évolution. Il convient donc de :

– **Mettre en place un bouclier énergétique pour aider les ménages précaires à faire face à leurs dépenses d'énergie.** La seule régulation des tarifs du gaz et de l'électricité ne suffit pas à préserver l'accès de chacun aux ressources énergétiques nécessaires à son confort. Dans ces conditions, la Fondation soutient la proposition de **mettre en place un chèque énergie pour les plus pauvres.**

– **Mettre en place une interdiction progressive de mise en location des « passoires thermiques ».** Intégrer les critères de performance énergétique dans les textes encadrant l'indécence et l'insalubrité. *Il ne s'agit pas ici de retirer des logements d'un marché locatif déjà trop restreint, mais de rendre leur amélioration obligatoire en fixant des étapes et des délais et en apportant des aides incitatives significatives afin que les charges énergétiques exorbitantes ne pèsent pas sur les locataires les plus modestes.* **Le diagnostic de performance énergétique pourrait par ailleurs être aménagé et devenir opposable.**

– **Installer sans délai les observatoires de la précarité énergétique et de l'habitat indigne.** *Ces observatoires, validés ou annoncés par les pouvoirs publics, doivent être mis en place le plus rapidement possible dans la mesure où les suivis et les diagnostics précoces facilitent la programmation de travaux d'entretien et d'amélioration à des coûts bien moindres que les importantes réhabilitations imposées par l'absence de mise à niveau régulière.* **Il importe par ailleurs de donner les moyens à la mise en œuvre d'un diagnostic fin du parc immobilier à risque** (notamment les logements du parc privé). *87 % des personnes concernées par la précarité énergétique habitent dans le parc privé et 62 % sont propriétaires de leur logement. Il ne suffira pas d'inscrire des aides au budget de l'État ou des collectivités locales pour que les ménages les plus concernés y aient recours. La mise en place d'un dispositif de repérage/diagnostic par des visites à domicile, complété d'un accompagnement à la définition des travaux et au montage des dossiers de financement, est donc indispensable à la mise en œuvre d'une action efficace de lutte contre la précarité énergétique.*

3

TROISIÈME PILIER

Permettre au secteur de l'hébergement de jouer pleinement son rôle

- **Adapter dans les meilleurs délais la totalité de l'hébergement en habitat individuel.** Humaniser et réhabiliter tous les centres d'hébergement en créant rapidement une offre d'habitat individuel, la seule en mesure de répondre aux attentes et à la dignité des personnes en difficulté. Généraliser un plan de rénovation et d'adaptation de toutes les structures d'ici 2012, en octroyant un financement conséquent portant à la fois sur l'investissement et le fonctionnement. Améliorer l'accompagnement social en renforçant le taux d'encadrement en travailleurs sociaux en fonction du public et de l'offre de service à apporter.

- **Créer immédiatement les nouvelles places d'hébergement nécessaires conformément aux obligations inscrites dans la loi Dalo en utilisant tous les moyens disponibles, y compris la mise à disposition et la réquisition de bâtiments publics.** *Ce plan de création de nouvelles places doit permettre de maintenir en permanence un niveau de places disponibles suffisant et garantir un accueil immédiat de toute personne qui souhaite être hébergée. Il doit par ailleurs permettre de compenser les réductions de places liées à la restructuration des lieux d'hébergement et de réduire fortement le recours aux nuitées d'hôtel.*

- **Établir le constat de carence des communes et EPCI qui ne respectent pas leurs obligations de créer des places d'hébergement** et prélever des pénalités pour les places d'hébergement manquantes dans les communes concernées.

- **Assurer le principe de continuité de l'hébergement et de la prise en charge sociale** pour sortir de la logique saisonnière (plans Grand froid, mise à l'abri...) et **garantir l'inconditionnalité de l'accueil dans toutes les structures d'accueil, d'hébergement et de soins** pour les personnes à la rue.

- **Mieux reconnaître les accueils de jour et renforcer leur soutien.** *La période de crise que nous traversons voit un accroissement de la fréquentation de ces structures par de nouveaux publics à la recherche de réponses adaptées*

à leurs problèmes de logement ou d'hébergement, de santé, de papiers et à leur souffrance. Parallèlement, le Plan d'action renforcé en faveur des personnes sans abri (Parsa) a permis des transformations de places d'urgence en places de stabilisation. Si cette évolution a constitué un progrès, elle ne remplace pas l'importance accrue des accueils de jour. En effet, ces nouveaux dispositifs d'hébergement sont très vite saturés et ne peuvent accueillir l'ensemble des nouveaux exclus sortant de prisons, d'hôpitaux psychiatriques, de foyers éducatifs ou des personnes expulsées de leur logement. Cette situation impose donc de trouver des solutions d'accueil inconditionnel en journée pour les personnes en recherche de services, d'écoute et d'accompagnement. **Les accueils de jour** qui remplissent ces missions ont donc besoin d'une **meilleure reconnaissance, d'une qualification de leurs personnels salariés et bénévoles, d'un renforcement et d'une pérennisation de leurs moyens financiers.**

Mettre en œuvre la refondation du secteur de l'hébergement annoncée par le Secrétaire d'État au logement, grâce à des moyens adaptés et suffisants.

Un programme de « Refondation du dispositif de l'hébergement et d'accès au logement » a été présenté par le Secrétaire d'État au Logement à la fin de l'année 2009. Si les propositions sur le volet logement apparaissent bien timides au regard de l'objectif affiché du « logement d'abord », il n'en reste pas moins que ce plan d'actions comporte des orientations intéressantes en matière d'hébergement (mise en place d'un service public de l'hébergement, prévention de la mise à la rue, instauration d'un référent personnel, définition d'un référentiel prestations/coûts...). Toutefois, la question des moyens consacrés à cette refondation reste posée. La Fondation Abbé Pierre suivra par ailleurs de près la mise en œuvre de ces orientations et veillera notamment à ce que le secteur associatif y trouve toute sa place et puisse maintenir sa capacité d'innovation...

4

QUATRIÈME PILIER

Tarir les sources d'exclusion sociale et territoriale

• **Adopter une politique de prévention des expulsions plus offensive.** 500 000 ménages présentaient des impayés de loyer avant la crise économique et financière et plusieurs dizaines de milliers les ont rejoints suite à la récente montée du chômage. Comme le Gouvernement a pris des mesures pour le secteur bancaire, certaines industries ou catégories professionnelles, il ne peut rester indifférent aux drames qui s'amorcent autour des impayés et des expulsions locatives. Cette solidarité doit être nationale et ne peut être supportée par les seuls propriétaires dont certains sont aussi fragilisés par la crise que leurs locataires :

- **Suspendre les expulsions locatives des personnes de bonne foi** dans le parc privé comme dans le parc social (tout en garantissant le dédommagement des propriétaires) **jusqu'à la fin de l'année 2010.**
- **Donner au préfet ou au juge la possibilité de mandater et de financer un organisme social ou associatif pour se substituer temporairement au locataire**, de façon à permettre le maintien dans les lieux, la continuité du paiement du loyer et l'accompagnement des ménages jusqu'à une solution de résorption de la dette ou un relogement.
- **Mettre en place une médiation obligatoire entre l'assignation et l'audience au tribunal. L'enquête sociale sur ces ménages deviendrait obligatoire** et le résultat de la commission permettrait, soit de laisser poursuivre la procédure contentieuse, soit de prendre des mesures susceptibles de résoudre le conflit (aides financières, accompagnement social, médiation avec le propriétaire...).
- **Un accompagnement social doit être systématiquement proposé dès l'audience aux familles bénéficiaires de plans d'apurement de la dette établis par le juge.**
- **Lier l'octroi du concours de la force publique par le préfet au résultat de la commission départementale des expulsions et à la décision de la commission de médiation Dallo.** En cas d'octroi du concours de la force publique, s'assurer d'une proposition de logement ou d'hébergement digne et adaptée aux besoins du ménage.

• **Toute personne sans solution sortant d'une structure relevant de l'Aide sociale à l'enfance doit se voir proposer un logement ou un accueil en hébergement adapté.** Un accord national entre l'État et les Conseils généraux devra en fixer le cadre.

• **Réaffirmer la lutte contre l'habitat indigne comme une priorité en fixant un objectif de traitement de 100 000 logements indignes par an.** Pour cela :

- affecter des moyens supplémentaires à l'Anah afin de lutter contre l'habitat indigne, en complément de ceux qui viennent de lui être attribués pour la lutte contre « les passoires thermiques », l'indécence et l'insalubrité ne se limitant pas à la précarité énergétique,
- prendre en compte l'ensemble des publics concernés par des situations d'habitat de fortune, et en particulier mieux financer la rénovation des logements des propriétaires occupants pauvres, trop nombreux à vivre dans des conditions intolérables,
- créer des outils et des obligations fortes pour traiter rapidement un maximum de situations dramatiques d'habitat précaire (cabanes, locaux de fortune...) laissées aujourd'hui sans réponse (l'habitat précaire étant reconnu depuis la loi MOLLE comme une catégorie de l'habitat indigne) ;
- mieux financer l'ingénierie sociale, volet indispensable du traitement de l'insalubrité, dans les opérations programmées,
- mettre rapidement en place dans chaque département les mesures prévues par les lois successives (ENL, Molle), pour une meilleure connaissance des situations d'habitat indigne et une coordination plus efficace de tous les intervenants,
- poursuivre et multiplier les opérations de traitement de cet habitat (MOUS).

• **Renforcer l'article 55 de la loi de Solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 en sanctionnant plus fermement les réfractaires à son application.** Les dispositions actuelles de la loi SRU ne sont pas suffisamment dissuasives, de sorte que certaines communes réfractaires à la construction de logements sociaux s'affranchissent de manière inacceptable de l'effort de solidarité qu'elles doivent remplir en se contentant du paiement des pénalités. Il importe donc de :

- **établir systématiquement des constats de carence et de tripler les contributions financières de solidarité** pour les communes qui ne respectent pas leurs obligations,
- **mettre en œuvre le droit de préemption urbain** afin que les préfets se substituent aux communes qui ne remplissent pas leurs obligations,
- **remplacer le mode de comptabilisation des logements sociaux par le décompte suivant** : 1 PLS = 0,5 logement ; 1 PLUS = 1 logement ; 1 PLAI = 1,5 logement (+ 0,5 logement pour tout logement social de 5 pièces ou plus).
- **exclure le recours à la production de PLS pour les communes ayant moins de 10 % de logements locatifs sociaux.**

• **Élargir la taxe sur la vacance à toutes les communes comprises dans une agglomération de plus de 50 000 habitants** (seule une partie des agglomérations de plus de 200 000 habitants est à ce jour concernée). *Une étude réalisée par l'Anah démontre que cette taxe a obtenu des résultats significatifs dans la lutte contre la vacance. Les logements vacants ont diminué dans les communes soumises à la taxe dans des proportions beaucoup plus importantes que l'évolution moyenne en France ou dans les agglomérations de taille comparable qui n'y étaient pas soumises (la baisse est de l'ordre de 21 % à 48 % dans les 8 agglomérations concernées, contre 8,59 % pour la France entière). 60 % du parc vacant étant situé en milieu urbain, une partie non négligeable pourrait donc être mieux mobilisée et remise sur le marché pour accroître l'offre locative.*

À la fin de la progressivité de la taxe (soit après 5 ans de vacance), permettre la réquisition par les pouvoirs publics de ces logements.

• **Veiller à ce que les opérations de renouvellement urbain ne réduisent pas l'offre de logements accessibles et permettent d'atteindre l'ambition initiale de diversification de l'habitat.** *La mise en œuvre des projets de renouvellement urbain suscite de véritables inquiétudes, car si les intentions visant à remettre les quartiers en difficulté au centre des préoccupations de l'État, des maires et des financeurs du logement sont essentielles, trop d'incertitudes pèsent sur la pérennité de la politique de rénovation urbaine menée aujourd'hui. Les données disponibles montrent notamment que l'objectif de diversification de l'habitat se heurte aux difficultés de reconstruction sur d'autres communes venant ainsi compromettre l'objectif de mixité sociale. Par ailleurs, les inquiétudes liées au retard pris en matière de reconstitution de l'offre démolie imposent que l'ANRU s'assure que les opérations menées n'entraînent pas une baisse du nombre de logements sociaux dans les communes ou les agglomérations concernées, quitte à retarder les opérations de démolitions prévues.*

À ces inquiétudes s'ajoutent des doutes sur l'avenir de la rénovation urbaine. S'il est de plus en plus probable que les crédits disponibles à ce jour permettront difficilement d'atteindre les objectifs affichés initialement, les perspectives du programme de rénovation urbaine sont d'autant plus incertaines que le Gouvernement a réduit au minimum son intervention en demandant au 1 % d'assurer quasiment seul le financement de l'ANRU. Ce désengagement de l'État n'est pas acceptable. Les difficultés que rencontrent les quartiers en politique de la Ville appellent une mobilisation massive et un engagement financier conséquent sur le long terme.

• **Accroître significativement le rééquilibrage des ressources entre les communes** (Dotation globale de fonctionnement, Dotation de solidarité urbaine...). *Les communes qui ont les ressources les plus faibles sont celles qui souffrent le plus de la fracture sociale et territoriale de sorte que ces disparités limitent significativement leurs possibilités d'action. L'État doit donc aller beaucoup plus loin en matière de péréquation budgétaire.*

TROIS CONDITIONS FONDAMENTALES POUR RÉORIENTER LA POLITIQUE DU LOGEMENT

Les propositions qui viennent d'être présentées doivent être mises en œuvre le plus rapidement possible sachant que trois conditions fondamentales doivent parallèlement guider la politique du logement à venir.

Première condition

La Fondation Abbé Pierre insiste pour que les dispositions prises ou à prendre prochainement ne rejoignent pas la liste des « bonnes lois » ou des « bonnes mesures » qui ne sont pas, ou seulement partiellement appliquées. **Tout dispositif législatif doit être garanti de sa concrétisation. Il est intolérable que certaines lois ne soient pas appliquées sur le territoire national.** Comment admettre qu'une loi, comme celle sur les gens du voyage (juillet 2000) qui impose la création d'aires d'accueil, ne soit respectée que pour seulement 40 % des obligations fixées ? Comment admettre que 40 % des communes concernées par la loi SRU (décembre 2000) ne la respectent pas ? Comment admettre que les textes sur la lutte contre l'insalubrité ne soient pas appliqués dans de nombreuses villes ou départements, alors qu'elle touche — parfois dangereusement — la santé des habitants ?

Deuxième condition

Toute politique fiscale ou financière concernant le logement doit intégrer des objectifs sociaux. **Aucune mesure d'avantages fiscaux ne peut se soustraire à des contreparties sociales proportionnées**, tant sur le montant des loyers (ou des mensualités dans le cas de l'accession à la propriété), qu'au regard des ressources des ménages concernés ; les plus modestes devant évidemment pouvoir en bénéficier en premier lieu.

Troisième condition

L'ensemble de ces mesures ne pourra être mené à bien sans un changement radical de posture politique à l'égard de la question du logement. **Il s'agit désormais de faire du logement un enjeu majeur de société, à la hauteur de l'exclusion et des inégalités qu'il génère mais aussi des besoins considérables identifiés tout au long de ce rapport.** Dans ce contexte, un effort budgétaire conséquent de la part de l'État et des collectivités locales doit notam-

ment être réalisé. Alors que la crise du logement perdure, l'engagement financier de la collectivité publique est au plus bas (soit 1,85 % du PIB). Dans ce contexte, nous proposons **l'objectif d'un engagement financier de la collectivité au-dessus de 2 % du PIB**, objectif raisonnable et cohérent avec les besoins. Cette augmentation indispensable de l'effort financier de la collectivité pour construire chaque année les 500 000 logements nécessaires à la satisfaction des besoins et à la mise en œuvre du droit au logement, doit par ailleurs s'accompagner d'une réorientation de la dépense publique au profit des logements sociaux ou privés à vocation sociale.

Annexes

Les chiffres du mal-logement
Glossaire
Bibliographie

LES CHIFFRES DU MAL-LOGEMENT

PERSONNES NON OU TRÈS MAL LOGÉES	
Sans-domicile-fixe ¹	100 000
Personnes privées de domicile personnel	509 140
- dont résidence principale en chambre d'hôtel ²	50 000
- dont habitat de fortune : cabane, construction provisoire... ²	41 400
- dont personnes vivant à l'année en camping ou en mobil home... ³	100 000
- dont personnes hébergées chez des tiers faute d'autres solutions qui vivent dans des conditions de logement très difficiles ⁴	150 000
- dont personnes en structures d'hébergement et d'insertion : CHR, CADA, places en hôtel pour demandeurs d'asile, accueil d'urgence (hors CHU), résidences sociales*, ALT ⁵	167 740
Personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles** : logements inconfortables, de mauvaise qualité et logements en surpeuplement accentué (hors double compte) ⁶	2 044 000
Personnes en situation d'occupation précaire :	860 050
- dont locataires ou sous-locataires d'un meublé ⁷	640 300
- dont personnes occupant un logement sans droit ni titre suite à une décision de justice prononçant l'expulsion ^{8***} (87 900 ménages)	≈ 219 750
NOMBRE TOTAL DE PERSONNES CONNAISSANT UNE PROBLÉMATIQUE FORTE DE MAL-LOGEMENT	3 513 190

PERSONNES EN SITUATION DE RÉELLE FRAGILITÉ À COURT OU MOYEN TERME	
Logements en copropriétés dégradées nécessitant une intervention publique ⁹ (350 000 logements)	≈ 875 000
Personnes en situation d'impayés	≈ 1 412 000
- dont locataires en impayés de loyer ⁷ (494 800 ménages)	≈ 1 237 000
- dont propriétaires en impayés de charges ou de remboursement d'emprunt ⁷ (70 000 ménages)	≈ 175 000
Personnes vivant en situation de surpeuplement « au sens large » hors surpeuplement « accentué » ¹⁰	3 507 000
Personnes hébergées chez des tiers (amis ou famille) hors hébergés qui vivent dans des conditions de logement très difficiles ⁴	823 000
NOMBRE TOTAL DE PERSONNES EN SITUATION DE RÉELLE FRAGILITÉ À COURT OU MOYEN TERME	6 617 000

Sources

(1) L'enquête Sans domicile 2001 de l'Insee comptabilise 86 500 personnes sans domicile fixe. Mais tous les observateurs s'accordent à dire que 9 ans plus tard, leur nombre a atteint un minimum de 100 000 personnes. – (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), Insee, 2002. – (5) Cour des Comptes (rapport thématique publié en avril 2007) et DGALN (Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature) - DGAS (Guide des dispositifs publié en septembre 2008). – (6) DGALN à partir du traitement de l'ENL 2006. – (7) Insee, ENL, 2006. – (8) Fondation Abbé Pierre d'après les données du ministère de l'Intérieur. – (9) DGALN et ENL 2002. – (10) Insee, ENL 2002 (dans l'attente de l'exploitation de cette variable dans l'ENL 2006).

Notes

* Nous avons comptabilisé les résidences sociales « classiques », sans prendre en compte les maisons-relais et les places en Foyers de jeunes travailleurs ou Foyers de travailleurs migrants non transformées en résidences sociales. – ** Selon les estimations du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne, les risques sanitaires liés à l'habitat indigne concernent 400 000 à 600 000 logements dans lesquels vivent un peu plus d'un million de personnes. Ces logements se retrouvent vraisemblablement, pour l'essentiel, parmi les logements recensés dans cette rubrique. – *** Au cours des trois dernières années (2006 à 2008), il y a eu 120 729 demandes de concours de la force publique ayant fait suite à une décision de justice prononçant l'expulsion. Ces locataires deviennent de fait occupants sans droit ni titre et peuvent être expulsés sans nouvelle décision de justice. Si l'on extrait de ces ménages les 32 814 qui ont effectivement été expulsés avec le concours de la force publique de 2006 à 2008, on trouve le résultat suivant : 120 729 – 32 814 = 87 915 ménages qui sont logés mais vivent avec la menace permanente d'être expulsés du jour au lendemain.

Présentation des chiffres du mal-logement

En 2010, la France compte 3,5 millions de personnes non ou mal logées, auxquelles s'ajoutent plus de 6,6 millions de personnes en situation de réelle fragilité de logement à court ou moyen terme. Alarmants, ces chiffres mettent en évidence l'ampleur de la crise du logement et les difficultés qu'elle génère pour des ménages toujours plus nombreux.

3,5 millions de personnes non ou très mal logées...

Parmi les 3,5 millions de personnes qui connaissent une problématique forte de mal-logement, on recense **100 000 personnes sans domicile fixe**. Cette estimation de la Fondation Abbé Pierre s'appuie sur une enquête nationale réalisée par l'Insee en 2001 auprès des personnes utilisant des services de restauration et d'hébergement gratuits. Si cette enquête est la première à avoir permis le recensement des personnes sans abri en France, les chiffres annoncés (86 000 personnes sans domicile fixe) semblent en deçà de la réalité. Pour de nombreux observateurs, les sollicitations du « 115 » (numéro d'urgence sociale) ou encore les niveaux de financement consacrés aux chambres d'hôtel (sur les budgets des villes et des départements) révèlent des besoins conséquents et donc une population sans abri qui atteindrait *a minima* les 100 000 personnes.

À ces personnes sans domicile, qui renvoient aux situations parmi les plus douloureuses, viennent s'agréger d'autres personnes privées de logement personnel, et au total, ce sont **plus de 600 000 personnes qui souffrent d'une absence de logement**. D'après le recensement général de la population de 1999, 50 000 personnes vivent dans des chambres d'hôtel et 41 400 dans des habitats de fortune (cabanes, constructions provisoires...). Le recours au camping et mobil home constitue aujourd'hui un phénomène nouveau qui concernerait — selon une enquête du CNRS réalisée en 2005 — environ 100 000 personnes. S'y ajoutent toutes les personnes hébergées par des tiers, dans des conditions de logement difficiles, tant pour les hébergés d'ailleurs que pour ceux qui les accueillent : à défaut d'informations disponibles sur ce public dans l'enquête Logement de 2006, c'est sur l'enquête de 2002 que la Fondation Abbé Pierre s'appuie pour évaluer à 150 000 le nombre de personnes dans cette situation. Enfin, un rapport de la Cour des Comptes publié en avril 2007 et les données actualisées de la DGALN/DGAS (*Guide des dispositifs* de septembre 2008) et du ministère du Logement permettent d'estimer à 167 000 le nombre de personnes accueillies dans des structures d'hébergement et d'insertion : accueil d'urgence (hors centres d'hébergement d'urgence destinés à l'accueil des sans-abri, afin d'éviter les doubles comptes), CHR, résidences sociales (hors maisons-relais), centres d'accueil pour les demandeurs d'asile, places financées grâce à l'Allocation logement temporaire (ALT)...

Aux 600 000 personnes privées de domicile personnel s'ajoutent **plus de deux millions de personnes qui vivent dans des conditions de logement très difficiles**. Ces situations renvoient d'une part à l'inconfort et à la mauvaise qualité des logements, c'est-à-dire à tous ceux qui ne disposent pas des éléments du confort sanitaire de base¹, d'une installation pour faire la cuisine, qui présentent un revêtement de façade en mauvais état et une installation électrique déficiente² : à partir de l'enquête Logement de 2006, la DGALN estime à 711 000 le nombre de logements inconfortables ou de mauvaise qualité, dans lesquels vivent 1 325 000 personnes³. D'autre part, de nombreuses personnes connaissent des conditions de logement très difficiles du fait d'un surpeuplement accentué (lorsqu'elles habitent dans un logement comportant deux pièces de moins que le nombre normatif de pièces « nécessaires » au ménage)⁴ : d'après l'Enquête logement de 2006, 183 000 logements sont concernés (dans lesquels vivent 797 000 personnes). Ce qui porte à 2 044 000 le total des personnes confrontées à un problème d'inconfort, de mauvaise qualité du logement ou de surpeuplement accentué d'après la DGALN (sans double compte). Par ailleurs, l'actualité met régulièrement sur le devant de la scène des situations d'insalubrité, de saturnisme infantile, d'hôtels meublés en état de dégradation, d'agissements de marchands de sommeil ou encore de reconstitution aux franges des villes de bidonvilles que l'on croyait disparus. Recoupant une partie de ces formes d'habitat, des estimations ministérielles font état de 400 000 à 600 000 logements indignes, qui concerneraient un peu plus d'un million de personnes⁵. Les ménages les plus pauvres continuent donc d'être accueillis dans des conditions de logement juridiquement et socialement inacceptables, et ce malgré les politiques d'amélioration de l'habitat mises en œuvre depuis plusieurs décennies.

Parmi les ménages non ou très mal logés aujourd'hui en France figurent enfin les **860 000 personnes en situation d'occupation précaire**, soit parce qu'ils sont locataires ou sous-locataires d'un meublé (l'Enquête logement de 2006 recense 640 000 personnes dans cette situation), soit parce qu'ils occupent un logement sans droit ni titre suite à une décision de justice prononçant l'expulsion (en s'appuyant sur les données fournies par le ministère de l'Intérieur, on peut estimer que près de 220 000 personnes en 2008 connaissent cette situation de fragilité extrême).

1 Absence d'eau courante, d'installation sanitaire ou de WC intérieurs.

2 Installation non encastrée, fils non protégés par des baguettes, absence de prise de terre.

3 Il convient de noter la diminution progressive depuis plusieurs décennies du nombre de logements inconfortables. Nous présentons conjointement les personnes confrontées à un problème d'inconfort et de mauvaise qualité du logement en nous appuyant sur les chiffres de la DGALN qui nous permettent d'éviter les doubles comptes.

4 Les situations de surpeuplement et d'hébergement chez des tiers renvoient à une fourchette basse, puisqu'elles s'appuient sur des enquêtes déclaratives (Insee) alors que ces situations d'hébergement ou de surpeuplement sont considérées comme illégales par les bailleurs publics et les administrations (CAF) et ne sont donc pas toujours déclarées.

5 Ces données ne figurent pas dans le tableau des chiffres du mal-logement afin d'éviter tout double compte.

... auxquelles s'ajoutent plus de 6,6 millions de personnes en situation de réelle fragilité

Ces situations extrêmes de mal-logement ne doivent pas masquer les situations de réelle fragilité à court ou moyen terme que rencontrent plus de 6,6 millions de personnes. Certains ménages sont hébergés par des amis ou de la famille dans des conditions qui, sans être considérées comme « très difficiles », relèvent d'une forte précarité quant à leur statut d'occupation : plus de 820 000 personnes sont ainsi concernées selon l'Enquête logement de 2002. La précarité se manifeste également à travers le manque de confort de l'habitat. En plus des ménages en situation de surpeuplement « accentué », 3,5 millions de personnes connaissent une situation de surpeuplement « au sens large » (logement comportant une pièce de moins que le nombre normatif de pièces « nécessaires » au ménage). S'y ajoutent les ménages qui habitent dans des copropriétés dégradées nécessitant une intervention publique : si l'Enquête logement de 2002 fournissait le chiffre de 300 000 logements en copropriétés dégradées, la DGALN pointe le fait que ce sont plus de 350 000 ménages qui sont dans cette situation, soit environ 875 000 personnes.

Par ailleurs, face à la crise du logement qui s'est amplifiée au cours des dix dernières années, **de nouvelles difficultés sont apparues pour les ménages, notamment des difficultés pour se maintenir dans leur logement et faire face aux dépenses qui lui sont liées**. D'après l'Enquête logement de 2006, plus d'un million de personnes sont confrontées à des problèmes d'impayés : il s'agit pour la plupart de locataires en impayés de loyer (494 800 ménages, soit 1,2 million de personnes) mais aussi de propriétaires accédants qui sont en situation d'impayés de charges ou de remboursements d'emprunts (70 000 ménages, soit 175 000 personnes).

De nouvelles dimensions du mal-logement, pour certaines plus difficiles à quantifier

L'insuffisance de la construction pendant un quart de siècle, conjuguée à une flambée des prix de l'immobilier au cours des dix dernières années a conduit à une crise du logement sans précédent. Celle-ci se caractérise par trois nouvelles dimensions :

- une **crise de l'accès au logement** qui touche les ménages les plus fragiles mais aussi de nombreux ménages des classes moyennes ;
- une **crise du maintien** des ménages dans leur logement face à l'augmentation des dépenses de loyer et de charges ;
- une **crise de la mobilité résidentielle** correspondant 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.

La crise actuelle du logement et le déficit de logements sociaux accessibles se traduisent tout d'abord par des difficultés d'accès pour un nombre croissant de ménages : l'allongement continu des listes de demandeurs de logement social en témoigne. Le dispositif du Numéro unique d'enregistrement permet, malgré ses limites (doublons, demandes obsolètes etc.), d'appréhender l'évolution de la demande Hlm : en 2008, près de 1 868 000 demandes étaient enregistrées (1 285 000 demandes, sans les demandes de mutations de ménages déjà logés dans le parc Hlm). Sous l'effet de l'augmentation des niveaux de loyers et de charges, des ménages toujours plus nombreux éprouvent également des difficultés pour se maintenir dans leur logement, pouvant conduire à des situations dramatiques comme l'expulsion du domicile par la force publique (plus de 11 000 ménages en 2008).

La crise du logement conduit également à une altération de la mobilité résidentielle. Bien que cette dimension du mal-logement soit plus difficile à appréhender d'un point de vue statistique, on sait que changer de logement est devenu extrêmement difficile puisque les candidats à la mobilité doivent à nouveau affronter le marché dans le parc privé (ils sont près de 2 millions⁶ à le faire chaque année et à supporter des loyers de relocation progressant plus vite que les loyers des locataires en place), et que le nombre de ménages accédant à un logement Hlm reste très en deçà des besoins (seulement 427 600 attributions réalisées en 2008).

Il convient d'ajouter à ces trois dimensions une problématique de mal-logement qui commence à être mieux appréhendée aujourd'hui d'un point de vue statistique, celle de la « précarité énergétique »⁷. La flambée des coûts de l'énergie, conjuguée à une mauvaise qualité thermique des logements engendre en effet des difficultés nouvelles pour un nombre considérable de ménages (impayés, coupures d'énergie, mais aussi problèmes de santé liés à des privations de chauffage). À partir des résultats de l'Enquête logement de 2006, l'Anah identifie environ 3,4 millions de ménages touchés par la précarité énergétique, auxquels il faut ajouter 290 000 ménages ayant recours à des pratiques de restriction ou de privation de chauffage.

6 Cf. Chapitre 1 du rapport 2008 sur l'état du mal-logement.

7 « Est en précarité énergétique une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat », in *Rapport relatif à la précarité énergétique du Plan Bâtiment Grenelle* remis par Philippe Pelletier le 15 décembre 2009 et co-rédigé par la Fondation Abbé Pierre et l'Anah.

Personnes dont le taux d'effort énergétique est supérieur à 10 % (3 380 000 ménages)	8 450 000
Personnes dont le taux d'effort énergétique est compris entre 5 % et 10 % et qui, tout en ayant limité leur consommation, déclarent avoir souffert du froid pour des raisons financières (290 000 ménages)	725 000

Source : Enquête logement 2006, traitement de l'Anah, décembre 2009.

Améliorer la connaissance statistique des situations de mal-logement

On le voit, la connaissance des situations de mal-logement et de non-logement reste largement dépendante des sources d'informations statistiques disponibles, qui demeurent encore trop parcellaires et insatisfaisantes. Malgré de réels efforts menés dans ce domaine, on regrette toujours le caractère daté de certaines données et leur manque d'actualisations régulières (Recensement général de 1999, Enquête de l'Insee sur les personnes sans domicile de 2001, premiers résultats de l'Enquête logement de 2006 qui ont seulement commencé à être publiés fin 2008). Et l'on ne peut que s'inquiéter du risque d'appauvrissement de la connaissance des situations de mal-logement face à la limitation des moyens conférés à la statistique publique.

Face à une crise du logement sans précédent, il convient plus que jamais de chercher à mieux connaître les situations de mal-logement et les nouveaux besoins sociaux qu'elles révèlent. L'observation du mal-logement constitue en effet un enjeu central en vue d'améliorer la pertinence des politiques publiques. Un enjeu d'autant plus fort aujourd'hui puisque la mise en application du Droit au logement opposable sous-tend des besoins de connaissance approfondis, tant pour les bailleurs sociaux que les préfets de départements et plus généralement l'ensemble des acteurs du logement qui sont associés à sa mise en œuvre.

GLOSSAIRE

115 : Numéro d'urgence sociale anonyme et gratuit.

AAH : Allocation aux adultes handicapés.

AdCF : Assemblée des communautés de France.

ACUF : Association des communautés urbaines de France.

ADIL : Agence départementale d'information sur le logement.

AHI : Accueil hébergement insertion.

AIVS : Agence immobilière à vocation sociale.

AL : Allocation logement.

ALF : Allocation logement à caractère familial.

ALS : Allocation logement à caractère social.

ALT : Aide au logement temporaire.

AML : Aide à la médiation locative.

AMO : Assistance à maîtrise d'ouvrage.

ANAH : Agence nationale de l'habitat.

ANIL : Agence nationale pour l'information sur le logement.

ANPE : Agence nationale pour l'emploi devenue Pôle emploi.

ANPEEC : Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction.

ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine.

API : Allocation parent isolé.

APL : Aide personnalisée au logement.

ASE : Aide sociale à l'enfance.

ASH : Aide sociale à l'hébergement.

ASLL : Accompagnement social lié au logement.

- ATD** : Aide à toute détresse (mouvement caritatif).
- AUDA** : Accueil d'urgence des demandeurs d'asile.
- BIPE** : Bureau de l'insertion professionnelle et de l'emploi.
- BIT** : Bureau international du travail.
- CADA** : Centre d'accueil pour demandeurs d'asile.
- CAF** : Caisse d'allocations familiales.
- CASO** : Centre d'accueil de soins et d'orientation – *Médecins du Monde*.
- CCAS** : Centre communal d'action sociale.
- CDC** : Caisse des dépôts et consignations.
- CDH** : Conseil départemental de l'habitat.
- CERC** : Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale.
- CES** : Contrat emploi solidarité.
- CHRS** : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale.
- CHU** : Centre d'hébergement d'urgence.
- CNAF** : Caisse nationale d'allocations familiales.
- CNIS** : Conseil national de l'information statistique.
- CNRS** : Centre national de la recherche scientifique.
- CPH** : Centre provisoire d'hébergement.
- COS** : Coefficient d'occupation des sols.
- CRA** : Centre de rétention administrative.
- CREDOC** : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie.
- CREP** : Constat de risque d'exposition au plomb.
- DALO** : Droit au logement opposable.
- DDA** : Direction départementale de l'Agriculture.
- DDASS** : Direction départementale des Affaires sanitaires et sociales.

- DDE** : Direction départementale de l'Équipement.
- DDEA** : Direction départementale de l'Équipement et de l'Agriculture.
- DGALN** : Direction générale de l'Aménagement du logement et de la nature (ex-DGUHC).
- DGAS** : Direction générale des Affaires sociales.
- DHUP** : Direction de l'Habitat, de l'urbanisme et des paysages.
- DIREN** : Direction régionale de l'environnement.
- DRASS** : Direction régionale des Affaires sanitaires et sociales.
- DRE** : Direction régionale de l'Équipement.
- DREAL** : Direction régionale de l'Environnement, de l'aménagement et du logement.
- DREES** : Direction de la Recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.
- DRIRE** : Direction régionale de l'Industrie de la recherche et de l'environnement.
- ENL** : Enquête nationale logement (Insee).
- EPCI** : Etablissement public de coopération intercommunale.
- ERAP** : État des risques d'accessibilité au plomb.
- FJT** : Foyer de jeunes travailleurs.
- FMI** : Fonds monétaire international.
- FNARS** : Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale.
- FNH** : Fédération nationale d'hébergement.
- FSL** : Fonds de solidarité logement.
- FTM** : Foyer de travailleurs migrants.
- GPV** : Grand projet de ville.
- GRL** : Garantie des risques locatifs.
- HLM** : Habitation à loyer modéré.

HLMO : Habitation à loyer modéré ordinaire.

IGAS : Inspection générale des affaires sociales.

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques.

INSERM : Institut national de la santé et de la recherche médicale.

INVS : Institut national de veille sanitaire.

IRL : Indice de référence des loyers.

LIP : Logement d'insertion privé.

MEEDDM : Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.

MOLLE : Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

MOUS : Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale.

OCM : Observatoire des crédits aux ménages.

ONU : Organisation des Nations-Unies.

ONZUS : Observatoire national des zones urbaines sensibles.

OPAH : Opération programmée d'amélioration de l'habitat.

OQAI : Observatoire de la qualité de l'air intérieur.

PAH : Prêt d'amélioration de l'habitat.

PALULOS : Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale.

PAP : Prêt pour l'accession à la propriété.

PARSA : Plan d'action renforcé en faveur des personnes sans abri.

PAS : Prêt à l'accession sociale.

PC : Prêt conventionné.

PDALPD ou **PDLPD** : Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

PDH : Plan départemental de l'habitat.

PIB : Produit intérieur brut.

- PIG** : Programme d'intérêt général.
- PJJ** : Protection judiciaire de la jeunesse.
- PLA** : Prêt locatif aidé.
- PLA-CFF** : Prêt locatif aidé, distribué par le Crédit Foncier de France.
- PLAI** : Prêt locatif aidé d'insertion.
- PLH** : Programme local de l'habitat.
- PLI** : Prêt locatif intermédiaire.
- PLS** : Prêt locatif social.
- PLUS** : Prêt locatif à usage social.
- PLUS CD** : Prêt locatif à usage social construction démolition.
- PMI** : Protection maternelle et infantile.
- PNROAD** : Programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés.
- PNRU** : Programme national de rénovation urbaine.
- PRU** : Projet de rénovation urbaine.
- PSLA** : Prêt social location-accession.
- PST** : Programme social thématique.
- PTZ** : Prêt à taux zéro.
- RGP** : Recensement général de la population.
- RGPP** : Révision générale des politiques publiques.
- RHI** : Résorption de l'habitat insalubre.
- RHVS** : Résidence hôtelière à vocation sociale.
- RMI** : Revenu minimum d'insertion.
- SCIC** : Société coopérative d'intérêt collectif.
- SHON** : Surface hors œuvre nette.
- SMIC** : Salaire minimum interprofessionnel de croissance.

SNI : Société nationale immobilière (Filiale d'intérêt général de la Caisse des Dépôts).

SOeS : Service de l'observation et des statistiques.

SOFRES : Société française d'enquêtes par sondages.

SRU : Solidarité et renouvellement urbains (loi).

TFPB : Taxe foncière sur les propriétés bâties.

TUC : Travail d'utilité collective.

UC : Unité de consommation.

UE : Union européenne.

UESL : Union des entreprises et des salariés pour le logement.

UNICEF : Fonds des Nations unies pour l'enfance (*United Nations Children's Emergency Fund*).

UNIOPSS : Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux.

USH : Union sociale pour l'habitat.

VEFA : Vente en l'état futur d'achèvement.

ZAC : Zone d'aménagement concerté.

ZUP : Zone d'urbanisation prioritaire.

ZUS : Zone urbaine sensible.

BIBLIOGRAPHIE

1. OUVRAGES

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.

BAUDIN (Gérard), GENESTIER (Philippe), *Banlieue à problèmes. La construction d'un problème social et d'un thème d'action publique*, La Documentation française, 2002, 252 p.

BROUSSE (Cécile), FIRDION (Jean-Marie), MARPSAT (Maryse), *Les sans-domicile*, Paris, La Découverte, 118 p.

CASTEL (Robert), *La montée des incertitudes*, Seuil, 2009.

DAMON (Julien), *L'exclusion, Que sais-je ?*, mars 2008.

DAMON (Julien), MECHE (Philippe), SOETARD (Joaquim), *Vivre en ville. Observatoire mondial des modes de vie urbains 2008-2009*, septembre 2008, 250 p.

DE SINGLY (François), *Sociologie de la famille contemporaine*, Nathan, 2002.

DONZELOT (Jacques), *Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues ?*, Seuil, 2006, 190 p.

DRIANT (Jean-Claude) dir., *Politiques de l'habitat et crises du logement*, La Documentation française, janvier 2008, 120 p.

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 ?*, Créteil, Institut d'urbanisme de Paris, Université Paris 12, 2005.

DUBET (François), LAPEYRONNIE (Didier), *Les quartiers d'exil*, Paris, Seuil, 1992.

FASSIN (Didier), GRANJEAN (Hélène), KAMINSKI (Monique), LANG (Thierry), LECLERC (Annette), *Les inégalités sociales de santé*, La Découverte, septembre 2000, 448 p.

FAURE (Alain), *Les mots de la stigmatisation urbaine*, sous la direction de J.-C. DEPAULE, Editions UNESCO et MSH, 2006, 278 p.

LAGRANGE (Hugues), OBERTI (Marco), *Emeutes urbaines, protestations, une singularité française*, Presse de Science-Po, 2006.

LAPEYRONNIE (Didier), *Le ghetto urbain*, Robert Laffont, 2008.

LENOIR (René), *Les exclus, un Français sur dix*, Seuil, 1974, 171 p.

LIPIETZ (Alain), *La société en sablier*, La Découverte, 1998.

MARSH (A.), GORDON (D.), PANTAZIS (C.) et HESLOP (P.) *Home sweet home ? : The impact of poor housing on health*, Bristol, The Policy Press, 1999.

MAURIN (Éric), *La peur du déclassement - une sociologie des récessions*, La République des idées, Le Seuil, 2009.

MAURIN (Eric), *Le ghetto français, Enquête sur le séparatisme social*, La République des idées, Le Seuil, Paris 2004.

MAURIN (Louis), SAVIDAN (Patrick), *L'état des inégalités en France 2009*, Observatoire des inégalités, éd. Belin, novembre 2008.

MOUILLART (Michel), *Chronique du logement en France (1994-2007)*, Acmil, 2007, 162 p.

PLOUCHARD (Louisa), *Comprendre les grands ensembles. Une exploration des représentations et des perceptions*, L'Harmattan, 1999.

POULAIN (France), *Le camping aujourd'hui en France, entre loisir et précarité*, Editions de la DDEA de l'Oise, septembre 2009, 172 p.

ROBERT (Christophe) et VANONI (Didier), *Logement et cohésion sociale. Le mal-logement au cœur des inégalités*, Paris, La Découverte, 2007, 235 p.

ROBERT (Christophe), *Éternels étrangers de l'intérieur*, Paris, Desclée de Brouwer, 2007, 452 p.

ZAOUCHE-GAUDRON (Chantal), *Les conditions de vie défavorisées influentes sur le développement des enfants ?* Editions Erès, 2005.

2. TRAVAUX DES INSTITUTIONS

Agence nationale de l'habitat (Anah) :

Rapport d'activité 2008, 60 p.

Rapport d'activité 2007, 70 p.

Atlas de l'habitat privé, édition 2008.

Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE)

GLASMAN (Dominique), *Les usages sociaux de l'internat : les familles populaires et l'internat*, rapport pour l'ACSE, Université de Savoie, avril 2009.

Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) :

Hausse des prix, crise du logement ; baisse des prix, crise immobilière ?, septembre 2008.

BOSVIEUX (Jean), *L'impact de l'investissement en logement neuf sur les marchés locatifs*, Habitat Actualité, juillet 2008.

BOSVIEUX (Jean), *Investissement locatif et conventionnement privé*, Habitat Actualité, janvier 2007.

ADIL 75, *Enquête sur la charge financière des loyers dans le budget des ménages parisiens*, février 2009.

Assemblée nationale :

La gouvernance et le financement des structures associatives, Rapport d'information de la Commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale, octobre 2008.

PINTE (Etienne), *Rapport sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées remis au Premier ministre*, septembre 2008, 125 p.

Banque de France :

Baromètre du surendettement, septembre 2009.

Enquête typologique 2007 sur le surendettement, septembre 2008.

Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) :

« Les classes moyennes sous pression », *Consommation et modes de vie* n°219, mars 2009.

« Logement social, une porte de plus en plus difficile à ouvrir », *Consommation et modes de vie* n° 205, septembre 2007.

DUFLOS (C.), HATCHUEL (G.), CROUTTE (P.), Enquête « Quelques opinions et aspirations en matière de logement », juillet 2008.

« Conditions de vie et aspiration des Français », 2007.

Comité de suivi de la mise en œuvre du Droit au logement opposable :

Troisième rapport annuel, « L'an II du Dalo : Priorité à la bataille de l'offre », octobre 2009, 169 p.

Deuxième rapport annuel, « Assumer l'obligation de résultat du droit au logement sur l'ensemble du territoire », octobre 2008, 175 p.

Premier rapport annuel, « Franchir les étapes pour rendre effectif le Droit au logement opposable », octobre 2007, 73 p.

Conseil d'analyse économique :

MISTRAL (J.), PLAGNOL (V.), *Loger les classes moyennes : la demande, l'offre et l'équilibre du marché du logement*, octobre 2008, 121 p.

MOATI (Philippe) et ROCHEFORT (Robert), *Mesurer le pouvoir d'achat*, janvier 2008, 334 p.

FITOUSSI (Jean-Paul), LAURENT (Eloi), MAURICE (Joël), *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, La Documentation française, 2004.

Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC) :

Les enfants pauvres en France, Rapport n°4, 2004.

Conseil général de l'environnement et du développement durable :

PREVOT (Marc) et SCHMIDT (Philippe), *Logement social : du numéro unique à la demande unique*, août 2008. 111 p.

Conseil national de l'habitat :

TALARMAIN (Jean-Claude), Groupe de travail Habitat et territoires, Projet de rapport présenté à la séance plénière du 4 avril 2007, mars 2007, 74 p.

BRAYE (Dominique), *Politiques de l'habitat et décentralisation. Deux ans après la loi du 13 août 2004*, Rapport intermédiaire présenté par le Groupe de travail décentralisation et adopté par le CNH le 14 mars 2007, 48 p.

Conseil d'État :

« *Droit au logement, droit du logement* », Rapport public 2009, La Documentation française, Paris, 2009.

DEREPAS (L.) et LALLET (A.), *Le droit de préemption*, La Documentation française, mai 2008, 117 p.

Conseil de l'Europe :

Le droit au logement : le devoir de veiller à un logement pour tous, Rapport du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, avril 2008.

Cour des comptes :

Les personnes sans domicile, Rapport public thématique, La Documentation française, mars 2007, 236 p.

Délégation interministérielle à la ville (DIV) :

Observation locale et politique de la ville, Cahier pratique de la DIV, septembre 2008.

Rapports 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles, Paris, Les éditions du CIV.

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN, ex-DGUHC) :

Guide des dispositifs d'hébergement et de logement adapté, « Répondre aux besoins des personnes sans domicile ou mal logées », DGALN, septembre 2008, 33 p.

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) :

« Le nombre d'allocataires du RMI au 31 mars 2009 », *Etudes et résultats* n°693, juin 2009.

« Les prestations sociales et de logement en 2007 - Une redistribution en faveur des familles nombreuses et des personnes isolées », *Etudes et résultats* n°674, décembre 2008.

« Les fonds de solidarité pour le logement : l'aide des départements au logement des personnes défavorisées », *Etudes et résultats* n°670, novembre 2008, 8 p.

« Quel logement pour les nouveaux bénéficiaires d'un titre de séjour en France ? », *Etudes et résultats* n°644, juillet 2008.

« Les difficultés de logement des bénéficiaires de minima sociaux », *Etudes et résultats* n°630, avril 2008, 4 p.

Haute Autorité de lutte contre les discriminations (HALDE) :

Rapport annuel 2007, 188 p.

Les discriminations dans l'emploi, le logement et l'éducation, Bilan 2007 de l'année européenne de l'égalité des chances pour tous.

Recommandations pour la diversité sociale de l'habitat, rapport du jury présidé par Nicole NOTAT, octobre 2007.

Haut conseil à l'intégration (HCI) :

KRIEGEL (Claudine), *Etudes et intégration*, *Avis sur le logement des personnes immigrées*, Rapport statistique annuel, La Documentation française, 214 p.

Inspection générale des affaires sociales (IGAS) :

BLOCQUAUX (Jean), BURSTIN (Anne), GIORGI (Dominique), *Mission d'analyse et de proposition sur les conditions d'accueil des mineurs étrangers isolés en France*, Rapport n°2005-010, janvier 2005, 114 p.

CHAMBAUD (Laurent), *La coordination de l'observation statistique des personnes sans abri*, octobre 2007, 165 p.

Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) :

BRIANT (Pierrette), ROUGERIE (Catherine), « Les logements sont plus confortables qu'il y a vingt ans et pèsent davantage sur le revenu des ménages », pp. 103-116, in *France, Portrait social*, édition 2008.

BELLAMY (Vanessa), LÉVEILLÉ (Laurent), Enquête « Budget de famille 2006 », *Insee résultats* n°73, juillet 2008.

GOUX (D.), MAURIN (E.), « Surpeuplement du logement et retard scolaire des enfants », in *France, Portrait social 2002-2003*.

JACQUOT (Alain), *L'occupation du parc Hlm : éclairage à partir des enquêtes logement de l'Insee*, août 2007, 68 p.

« La mesure du pouvoir d'achat et sa perception par les ménages », pp. 59-86, in *L'économie française*, édition 2007.

BROUSSE (Cécile), « Le réseau d'aide aux sans-domicile : un univers segmenté » in *Économie et statistiques* n° 391-392, 2006.

« Sans domicile », *Économie et statistiques* n°391-392, octobre 2006.

« Les Franciliens bien insérés dans leur quartier », in *Ile-de-France à la page* n°215, novembre 2002.

Insee Première

« Les inégalités de niveau de vie entre 1996 et 2007 », n°1266, novembre 2009.

« Les inégalités entre ménages dans les comptes nationaux », n°1265, novembre 2009.

« Le « halo » autour du chômage : entre chômage BIT et inactivité », n°1260, octobre 2009.

« Les employés et ouvriers non qualifiés, un niveau de vie inférieur d'un quart à la moyenne des salariés », n°1250, juillet 2009.

MARPSAT (Maryse), « Une personne sur vingt s'est retrouvée sans logement personnel au cours de sa vie », n°1225, février 2009.

JAUNEAU (Yves), VANOVERMEIR (Solveig), « Les jeunes et les ménages modestes surestiment plus souvent le confort de leur logement », n°1209, septembre 2008.

CASTÉLAN (Bénédicte), RICOCH (Layla), « Les logements en 2006. Le confort s'améliore mais pas pour tous », n°1020, juillet 2008, 4 p.

CHARDON (Olivier), DAGUET (Fabienne), VIVAS (Émilie), « Les familles monoparentales, des difficultés à travailler et à se loger », n°1195, juin 2008, 4 p.

« Les ruptures d'unions : plus fréquentes, mais pas plus précoces », n°1107, novembre 2006.

JACQUOT (Alain), « Des ménages toujours plus petits. Projection des ménages pour la France métropolitaine à l'horizon 2030 », n°1106, octobre 2006.

BROUSSE (Cécile), DE LA ROCHERE (Bernadette) et MASSE (Emmanuel), « Hébergement et distribution de repas chauds : le cas des sans-domicile », n°823, janvier 2002.

« Le logement des immigrés en 1996 », n° 730, août 2000.

Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi :

QUINET (Alain), Rapport de la commission « Mesure du pouvoir d'achat des ménages », remis à Mme Christine Lagarde, février 2008, 126 p.

Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer :

ANCIAX (Jean-Paul), *Le logement étudiant et les aides personnelles au logement*, 2008, 70 p.

BAÏETTO-BESSON (S.), BÉGUIN (B.), *Faciliter l'accès au logement en sécurisant bailleurs et locataires. Place d'un système assurantiel*, mars 2008, 60 p.

CASTRO (R.), *Le logement de tous au service de l'urbanité, loger tout le monde dignement*, Rapport au Ministre du logement, juin 2008.

RIVIERE (F.), *Proposition de pacte des villes pour vivre tous ensemble*, février 2008, 140 p.

Rapport d'évaluation des dispositifs d'aide à l'investissement locatif, février 2008, 74 p.

Service de l'observation et des statistiques (SOeS, ex-SESP)

Compte provisoire du logement en 2007 - Perspectives 2008, 40 p.

CHRISTEL (Virginie), EVEN (Karl), « Les dépenses de logement en 2005 et 2006 : des rythmes de croissance jamais atteints », *SESP En Bref* n°19, juillet 2007.

« Le parc locatif social au 1^{er} janvier 2006 », *SESP En Bref* n°382, juillet 2007.

PLATEAU (Claire), « Forte augmentation des dépenses de logement sur vingt ans », *Note de synthèse du SESP* n°160, août-décembre 2005.

Plan urbanisme construction architecture (PUCA) :

FILIPI (B.), FUNES (C.), NABOS (H.), TUTIN (C.), « Marché du logement et fractures urbaines en Ile-de-France », *PUCA Recherche* n° 184, décembre 2008, 160 p.

LELÉVRIER (C.), *Mobilités et trajectoires résidentielles des ménages relogés lors d'opérations de renouvellement urbain*, Synthèse de travaux menés entre 2004 et 2007, mars 2008, 45 p.

Sénat :

TORRE (Henri), *Rapport d'information de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation* n°88, 23 novembre 2008.

SEILLIER (B.), *La lutte contre la pauvreté et l'exclusion : une responsabilité à partager*, Rapport de la mission commune d'information sur les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, juillet 2008.

La mesure de la pauvreté et de l'exclusion sociale : quels indicateurs ? Les documents de travail du Sénat, juin 2008.

Rapport d'information n°3752 sur la mise en application de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, 2007, 81 p.

3. TRAVAUX DES FÉDÉRATIONS, FONDATIONS, OPÉRATEURS ET ASSOCIATIONS

ATD Quart Monde :

LENTIN (Laurence), *Ces enfants qui veulent apprendre : l'accès au langage chez les enfants vivant en grande pauvreté*, éditions ATD Quart Monde, 1995. Portrait d'une famille par Marie-Claude Buffard, 201 p.

CIMADE :

Rapport 2007 sur les centres et locaux de rétention administrative.

Collectif des associations unies :

Baromètre n°4 des 100 mesures prioritaires pour le logement des personnes sans abri et mal logées, septembre 2009.

Tableau de bord des 100 mesures prioritaires pour une nouvelle politique publique pour le logement des personnes sans abri et mal logées, septembre 2009.

Collectif national Droits de l'Homme Romeurope :

Rapport 2007-2008, septembre 2008, 172 p.

Fédération des associations nationales de travail avec les sans-abri (FEANTSA) :

« L'exclusion liée au logement dans les nouveaux États membres », in *Sans abri en Europe*, été 2008, 20 p.

Comité européen des droits sociaux, FEANTSA c. France, Réclamation n°39-2006, Rapport au Comité des ministres, Strasbourg, 4 février 2008, 54 p.

Fédération française des banques alimentaires :

Baromètre 2008 des banques alimentaires, septembre 2008, 21 p.

Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (Fnars) :

Sortir de la rue, Rapport du jury d'audition, Conférence de consensus sur les sans-abri, 5 décembre 2007, 51 p.

Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés :

Bilan du programme « 1500 logements très sociaux », juin 2008.

Eclairage régional sur l'état du mal-logement - Région Alsace, février 2008, 45 p.

ADEUS Reflex/Fondation Abbé Pierre, Cités de Gitans ! L'habitat des Tsiganes sédentaires en logement social à Marseille, un bref état des lieux, février 2008, 50 p.

Actes de la conférence-débat « De l'accès au droit au recours à la justice pour les plus démunis » et « Le Droit au logement opposable », 17 octobre 2007, 23 p.

Eclairage régional sur l'état du mal-logement - région Bretagne, juillet 2007, 36 p.

Eclairage régional sur l'état du mal-logement - région Languedoc-Roussillon, juillet 2007, 39 p.

Étude sur la pertinence du mandat de gestion à vocation sociale à travers la pratique des AIVS, février 2007, 39 p.

Entre pénurie et ségrégation, quelles perspectives pour le logement en Ile-de-France ?, novembre 2006, 46 p.

Les difficultés d'habitat et de logement des gens du voyage, janvier 2006, 62 p.

L'habitat indigne, décembre 2005, 25 p.

Les conséquences psychologiques et sociales d'une procédure d'expulsion, étude préparatoire au colloque du 18 octobre 2004 sur la prévention des expulsions, en collaboration avec FORIS, Paris, 2004, 36 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.

Éclairage sur la région Midi-Pyrénées, décembre 2002, 31 p.

Les terrains de campings comme adresse : une domiciliation de dernier recours, n°8, février 2002.

Haut comité pour le logement des personnes défavorisées :

15^e rapport, *Hébergement des personnes en difficulté : sortir de la gestion de crise*, juin 2009, 50 p.

14^e rapport, *Eclairer la décision*, octobre 2008, 68 p.

13^e rapport, *Dérouler les implications du Droit au logement opposable*, mars 2008, 121 p.

Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (IAURIF) :

GUIGOU (B.), KESSELER (E.), *Les habitants des ZUS d'Ile-de-France et leur quartier*, Résultats d'une enquête auprès de 2 420 habitants, Paris, novembre 2005.

Médecins du Monde :

Rapport annuel 2008.

Rapport 2006 de l'Observatoire de l'accès aux soins de la mission France, octobre 2007, 279 p.

Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) :

Rapports 2005, 2006, 2007 et 2008, La Documentation française, avril 2008.

Secours Catholique :

Rapport annuel 2008.

Sondage Secours catholique/SOFRES, « L'exclusion et la pauvreté, regard croisé des maires et des Français », février 2008.

Familles, enfances et pauvreté, Statistiques d'accueil 2007, 36 p.

Géographie de la pauvreté, Statistiques d'accueil 2006, 40 p.

Union sociale pour l'habitat (USH) :

Le taux d'effort réel des locataires Hlm, rapport du Conseil social au congrès de l'Union sociale pour l'habitat, Toulouse, septembre 2009.

Le développement de l'offre locative, Rapport de la Commission « Production et patrimoine », septembre 2008.

Rénovation urbaine : mener à leur terme tous les projets, Rapport de la Commission « Instances de la rénovation urbaine », septembre 2008.

Territorialisation des politiques de l'habitat, Rapport de la commission « Décentralisation – questions sociales », septembre 2008.

4. ARTICLES ET REVUES

BAROU (Jacques), « De la difficulté d'élever ses enfants dans un quartier sensible. Lutter contre l'impuissance », *Informations sociales* n°141, 2007/5.

BAROU (Jacques), « Bref panorama de la situation des immigrés », in *Hommes et migrations. Le logement des immigrés en France* n° 1264, novembre-décembre 2006.

BERNARD (Nicolas), « Le Droit au logement opposable vu de l'étranger : poudre aux yeux ou avancée décisive », in *Revue de Droit Public* n°3, 2008.

BERNIÉ-BOISSARD (Catherine), « Un roman d'ethnographie urbaine : Sarcellopolis de Marc Bernard (1964) », in *Esprit* n° 328, octobre 2006.

BIGOT (Régis), « Le logement pèse de plus en plus dans le budget des ménages européens », in *Le coût du logement, Informations Sociales* n°155, septembre-octobre 2009.

BONVALET (C.), « Logement et vie familiale. Un parcours résidentiel en mutations », in *Informations sociales* n°123, 2005/3.

BRUNET (Florence), KERTUDO (Pauline), « Etude sociologique sur la résidence alternée des enfants de parents séparés », CNAF, *Les dossiers d'étude* n°109, 2008.

DELILLE (M.), « Allocation logement, surpeuplement et insalubrité des logements : une enquête effectuée auprès des CAF », pp.106-111, in *Recherche et prévisions* n°66, 2001.

DELPECH (Claire), « La délégation des aides à la pierre à l'heure du bilan... », *Etudes Foncières* n°141, septembre-octobre 2009.

DRIANT (Jean Claude), *Une étape de la lente décentralisation des politiques de l'habitat*, Etudes Foncières n°141, septembre-octobre 2009.

FABRIS (Etienne) et PEILLNO (Pierre), « Evolutions démographiques des grands quartiers d'habitat social. Les représentations à l'épreuve de la réalité », pp.34-49, in *Informations sociales* n° 141, 2007.

FACK (Gabrielle), « L'évolution des inégalités entre ménages face aux dépenses de logement (1988-2006) », in *Le coût du logement, Informations sociales* n°155, septembre-octobre 2009.

FORS - Recherche sociale :

« L'action culturelle comme outil de transformation sociale », *Recherche sociale* n° 187, juillet-septembre 2008.

« Le relogement au cœur de la rénovation urbaine », Actes de la rencontre organisée par Profession Banlieue le 28 juin 2007 à la Bourse du Travail de Bobigny, *Recherche sociale* n° 186, avril-juin 2008.

« Emploi, banlieue, discriminations, la crise du logement en question », *Recherche sociale* n° 184, octobre-décembre 2007.

« L'auto-réhabilitation accompagnée », *Recherche sociale* n° 183, juillet septembre 2007.

GLASMAN (Dominique) et LUNEAU (Catherine), *Parents et accompagnement scolaire : usages et non-usages de deux types de dispositifs, AEPS et Ecole ouverte* : enquête dans trois villes de la région Rhône-Alpes pour l'Association « L'école et sa périphérie », janvier 1999.

KAKPO (Nathalie), sous la direction de GLASMAN (Dominique), Rapport pour la Municipalité de Grenoble : *Les parents d'élèves des couches populaires et le collège de la Villeneuve*, Laboratoire PACTE, IEP de Grenoble, septembre 2006.

KAMOUN (Patrick), « Financement du logement social et évolutions de ses missions », in *Informations sociales* n° 123, mai 2005.

SIMON (Patrick), « Le logement social en France et la gestion des populations à risque » in *Hommes et migrations* n°1246, novembre-décembre 2003.

ZITOUN (Philippe), « Conflits autour de la démolition : la politique du logement en question » in *Mouvements* n°35, 2004.

ZUCKER-ROUVILLOIS (E.), « Pratiques éducatives et jeunes en foyer » in *Société et jeunesse en difficulté* n°2, automne 2006.

« Minima sociaux. Diversités des logiques d'action et des publics », in *Recherche et prévisions* n°91, mars 2008.

« Familles et villes », in *Informations sociales* n°130, mars 2006.