

# LA SYNTHÈSE DU RAPPORT 2012 SUR L'ÉTAT DU MAL-LOGEMENT EN FRANCE

Il y a dix-sept ans, lors de la publication du premier rapport sur l'État du mal-logement en France, la Fondation Abbé Pierre n'imaginait pas qu'un phénomène - alors relativement limité - puisse prendre l'ampleur qu'il connaît aujourd'hui. Il apparaissait alors circonscrit aux personnes à la rue ou privées de domicile personnel, ainsi qu'à celles qui éprouvaient des difficultés pour accéder à un logement autonome (les sortants de structures d'hébergement ou de foyers de jeunes travailleurs par exemple) ou pour s'y maintenir du fait des aléas de la vie<sup>1</sup>. Ces difficultés concernaient alors un nombre limité de personnes et semblaient relativement conjoncturelles, sachant que la statistique publique s'était peu penchée sur la question. La situation a bien changé et s'est fortement dégradée au cours des dix dernières années, période durant laquelle **le mal-logement, loin de régresser, s'est développé et profondément enraciné.**

1. Ces situations sont particulièrement ciblées par la loi du 31 mai 1990 visant à mettre en œuvre le droit au logement pour les personnes défavorisées.

Le mal-logement évoque d'abord la figure emblématique du sans-abri ou celle de personnes vivant dans des conditions indignes d'insalubrité ou de surpeuplement. Figures récurrentes auxquelles se sont progressivement adjointes toutes les personnes éprouvant des difficultés pour accéder à un logement ou pour en changer ; celles qui, disposant d'un logement, sont confrontées à son coût croissant ou celles qui sont conduites à procéder à des arbitrages difficiles dans leur budget, et se trouvent parfois dans l'impossibilité de payer leur loyer, voire sous la menace d'une expulsion. C'est ainsi que **les visages du mal-logement se sont diversifiés et renouvelés** donnant au phénomène une ampleur nouvelle et préoccupante.

Les données globales sur la crise du logement que la Fondation Abbé Pierre actualise chaque année, soulignent l'importance d'un phénomène qui concerne aujourd'hui plusieurs millions de personnes, même s'il n'a pas la même intensité pour toutes celles qui y sont confrontées : **3,6 millions de personnes sont non ou très mal logées, mais si l'on y adjoint tous ceux qui se trouvent en situation de fragilité de logement** à court ou moyen terme, ce sont au total 10 millions de personnes qui sont touchées par la crise du logement. D'intensité variable, le mal-logement concerne de façon spécifique les différentes catégories sociales. Les plus vulnérables ont vu leurs difficultés s'approfondir alors que le périmètre du mal-logement s'élargissait aux salariés modestes et aux couches intermédiaires.

# Depuis plus de dix ans, la crise du logement fragilise une société déjà destabilisée

## PREMIER CHAPITRE

**A**vec les témoignages recueillis dans le cadre de la préparation de ce rapport - ceux des personnes privées de domicile personnel, comme ceux des ménages appartenant aux couches moyennes confrontés à des arbitrages difficiles pour gérer leur budget face au coût grandissant du logement — **c'est en définitive toute une vision de la société française d'aujourd'hui qui surgit.** Une vision très inquiétante qui n'est plus celle d'il y a 30 ans (la génération précédente), ni celle d'il y a 10 ou 12 ans quand la crise du logement n'avait pas la même intensité qu'aujourd'hui et qu'elle ne se doublait pas d'une crise économique particulièrement destructrice. Ce qui frappe, dans les propos des personnes interrogées, c'est le poids grandissant de la préoccupation liée au logement.

### LE LOGEMENT SOURCE DE PRÉOCCUPATION MAJEURE ET FACTEUR D'INSÉCURITÉ SOCIALE

Dans les différentes catégories sociales, et notamment parmi les couches moyennes, les ménages rencontrés soulignent fortement **le contexte d'incertitude et de précarité qui se généralise, du domaine de l'emploi vers d'autres secteurs de la vie quotidienne, et notamment vers celui du logement** (ils parlent aussi sur le même plan de la santé, de l'école, du pouvoir d'achat, etc.). Au final, cela génère **une nouvelle forme d'insécurité sociale liée au logement** qui vient renforcer l'insécurité engendrée par les évolutions de l'emploi au cours des dernières décennies. **Comme la bataille de l'em-**

**ploi a été perdue, celle du logement est en voie de l'être, à moins que les responsables politiques n'en fassent une priorité nationale, pour redonner au logement un rôle d'ancrage social et de protection.**

**Pour 3 Français sur 4, il est désormais difficile de se loger**

Ce que la crise a conforté et radicalisé, semble-t-il, c'est le sentiment que le logement est devenu dans de nombreux territoires tout-à-fait hors de portée pour une large part des personnes qui cherchent à se loger. De nombreuses enquêtes d'opinion en témoignent comme celle réalisée en septembre 2011 qui indique que plus de 3 Français sur 4 estiment qu'il est devenu difficile de se loger (plus de 9 sur 10 en région parisienne) et qu'une même proportion juge que la situation sera encore plus difficile pour les générations futures<sup>2</sup>. C'est dire **le niveau d'inquiétude** et de pessimisme **que manifeste l'ensemble de la population par rapport à la question du logement.**

La crise apparue en 2008 n'a fait bien souvent qu'accélérer et exacerber ce que vivaient déjà nombre de ménages (dont une part non négligeable était déjà entrée dans une logique de survie). **La nouveauté réside plutôt dans un élargissement des publics concernés et dans un nivellement par le bas de la situation de catégories de personnes aux destinées jusqu'alors distinctes.** La situation est particulièrement dramatique pour les ménages les plus modestes, isolés, jeunes en difficulté d'insertion, femmes seules avec enfants avec des faibles

2. Sondage Ipsos pour Nexity, *Les enjeux du logement en 2012*, septembre 2011.

revenus... mais elle est aussi devenue complexe pour de très nombreux ménages qui sont pourtant insérés socialement et économiquement.

### L'exacerbation des concurrences conduit à la « lutte des places »

Les conditions d'accès au logement pour les ménages sont dépendantes des caractéristiques de l'offre, elles-mêmes largement forgées par les mécanismes du marché : le secteur privé représentant plus de 80 % des résidences principales, ce sont ses règles marchandes qui s'imposent pour 4 ménages sur 5 qui accèdent à un logement chaque année. **Le marché sélectionne ceux qui présentent les meilleures garanties** par leur niveau de revenu et leur statut professionnel, **et refoule les autres** vers la gamme des réponses apportées par la puissance publique.

Certes, la réalité n'est pas aussi rigide que l'indique le propos, puisque des ménages très modestes et même pauvres peuvent être propriétaires (mais il s'agit souvent de personnes âgées ayant acquis leur logement il y a longtemps) ou locataires du secteur locatif privé (mais en secteur tendu ils nourrissent alors la demande Hlm, ou doivent parfois supporter des taux d'effort très élevés). D'une façon générale, c'est bien ce mécanisme de tri, de centrifugation des demandeurs qui domine. Et, **à cette sélection par le marché des demandeurs de logements les plus solvables, répond la concurrence qui s'installe à tous les niveaux de l'offre publique qui demeure insuffisante, qu'il s'agisse d'hébergement ou de logement social.**

Face à l'augmentation de la demande de logement social ou à la pression de la demande d'hébergement, les organismes Hlm comme les gestionnaires de structures d'hébergement sont eux-mêmes amenés à mettre en place des mécanismes de tri qui fonctionnent non pas sur les principes du marché mais sur des critères sociaux (même si la capacité du demandeur à supporter le coût du loge-

ment demeure un critère central). Ce qui relève de la gestion de la demande - du côté des structures — se traduit souvent par un sentiment de concurrence du côté des demandeurs et d'incompréhension pour ceux dont la demande n'est pas prise en compte. Finalement, la précarisation de la société conjuguée à l'insuffisance et à l'inadaptation de l'offre de logement crée les conditions d'une mise en concurrence des personnes qui ne peuvent se loger aux prix du marché. **Tout se passe comme si s'organisait ainsi objectivement une véritable « lutte des places ».** Une lutte qui ne se traduit pas par un affrontement entre les demandeurs d'hébergement ou de logement social, mais **par un affaiblissement de l'espoir** que les plus faibles mettent dans les réponses publiques, et un découragement qui les conduit à ne plus rien attendre.

### Un abaissement des exigences et un nivellement des conditions de vie par le bas

Aux difficultés d'accès au logement s'ajoute souvent l'obligation de renoncer non seulement au rêve qu'il représente parfois (l'accès à la propriété par exemple), mais aussi tout simplement à un logement indépendant et décent pour vivre dans des conditions dignes et paisibles. **Parfois, l'accès au logement se fait au prix d'une acceptation de situations intolérables qui se traduisent par un surpeuplement ou des conditions de confort dégradées**, autant de situations que l'on croyait en voie de résorption, mais que l'insuffisance et l'inadaptation de l'offre de logement réactivent. Parfois, pour tenter de conserver leur logement, **des familles réduisent leurs charges...** quand elles le peuvent. Il en est ainsi lorsqu'elles restreignent **leurs dépenses d'énergie et vivent dans le froid plutôt que de payer trop cher pour se chauffer.** Autant de situations qui concernent d'abord les plus fragiles, mais qui sont devenues familières pour bien des ménages relevant des couches populaires voire des classes moyennes.

C'est ainsi que ces dernières sont souvent contraintes d'accepter des taux d'effort particulièrement élevés et de diminuer leurs exigences en terme de surface ou de confort. Les témoignages recueillis auprès des personnes interrogées font écho à ce que révèlent les propos concernant l'emploi qu'elles occupent ou qu'elles recherchent. **De la même manière qu'elles sont contraintes d'accepter des missions d'intérim ou des CDD à temps partiels et de ne gagner que 75 à 90 % du Smic, elles acceptent de supporter des loyers élevés et de réduire leurs exigences quant aux conditions d'habitat.**

## LES EFFETS SOCIAUX DE LA CRISE DU LOGEMENT

Le cercle des personnes et ménages touchés par le mal-logement s'est considérablement élargi depuis une dizaine d'années et il est possible de distinguer deux registres d'effets et d'impacts de la crise actuelle : il y a ceux qui touchent les catégories défavorisées et qui les « tirent » toujours plus vers le bas, et ceux qui affectent les catégories qui étaient parvenues à se hisser dans les classes moyennes mais ne peuvent plus maintenir leur position et sont menacées de rétrogradation et de basculement. Il y a le mal-logement de ceux qui sont toujours les premiers concernés par l'insuffisance de logements ou les mauvaises conditions d'occupation, et des difficultés de logement nouvelles pour ceux qui en étaient relativement à l'abri jusqu'à une période récente ou, s'ils en connaissaient, pouvaient espérer une amélioration rapide de leur situation.

### Le logement facteur d'exclusion pour les pauvres et les précaires

**Triste période que celle que nous vivons, quand ceux qui sont déjà privés de tout et n'ont d'autre recours que la rue, ne trouvent plus de réponse à leur détresse,** quand l'augmentation du nombre de sans-domicile, conjuguée au basculement de salariés pauvres qui utilisent les mêmes services,

contribue à maintenir dans un état d'extrême précarité ceux qui n'ont pas de domicile personnel.

**Triste période quand ce sont souvent les mêmes personnes qui sont exclues de l'emploi ou se situent aux marges du marché du travail** (chômage, emplois précaires, temps partiels subis...) **et qui ont recours à la « zone grise du logement »** (caves, parking, camping...) faute de pouvoir accéder à un logement personnel. **Des solutions précaires qui reflètent une double exclusion, économique et sociale, et pénalisent souvent l'avenir.** L'hébergement chez un proche représente par exemple une solution de dépannage et d'attente, mais constitue rarement un facteur d'insertion. Pour les jeunes, les difficultés rencontrées pour accéder à un logement constituent un frein, perturbent leur vie quotidienne et bloquent la plupart de leurs projets : formation, emploi, projet professionnel, choix de vivre en couple ou de fonder une famille...

**Triste période enfin, quand les ménages pauvres et précaires occupant un logement se trouvent souvent en grande difficulté pour faire face aux dépenses liées à son occupation.** Les effets de la crise économique qui sévit depuis 2008 et les incertitudes qui l'accompagnent ont incontestablement aggravé les difficultés de logement des plus vulnérables. Pour eux, la situation est telle que les priorités de dépenses s'ajoutent les unes aux autres plus qu'elles ne se hiérarchisent et la gestion du « trop peu » devient un exercice difficile et épuisant. S'il en est ainsi, c'est d'abord parce que le coût du logement est devenu insupportable pour de très nombreux ménages qui vivent dans un état de tension extrême avec des budgets structurellement déséquilibrés et sont mis en difficulté par le paiement de la moindre facture imprévue. L'estimation du nombre de ménages soumis à « effort financier excessif »<sup>3</sup> fait apparaître que plus de 2 millions ont un taux d'effort supérieur à 35 % et un niveau de vie rési-

3. Insee enquête Logement 2006, traitement réalisé par Jean-Claude Driant pour la Fondation Abbé Pierre. Cf. Chap.1 du rapport 2012 sur l'État du mal-logement en France.

duel inférieur à 500 euros par mois (dont plus de 1,6 million avec un niveau de vie résiduel inférieur à 300 euros). Plus de 2 autres millions (2,2 exactement) ont un niveau de vie résiduel faible, même si leur taux d'effort est moins important (inférieur à 35 %). **Plus de 4 millions de ménages** (4 260 000) **se trouvaient** donc en 2006, avant que ne se déclenche la crise économique, **dans une situation financière extrêmement préoccupante, avec un niveau de vie extrêmement faible.**

Si l'on prend en considération les ménages qui, sans être pauvres (niveau de vie résiduel supérieur à 500 euros par unité de consommation), doivent supporter des taux d'effort importants (supérieurs à 35 %), ce sont 2,4 millions de ménages supplémentaires qui sont concernés. **Le périmètre de fragilité financière généré par le coût du logement** quand on le réfère aux revenus des ménages, **est donc considérable puisqu'il concerne 6,6 millions de ménages.**

### Le coût du logement fragilise les couches populaires et les classes moyennes, et dégrade leur pouvoir d'achat

Depuis une dizaine d'années, l'évolution incontrôlée du coût du logement, bien supérieure à celle des salaires, crée une nouvelle zone de fragilité et provoque **un élargissement des publics confrontés à des problèmes de logement**, tant pour y accéder (car la gamme des possibles se restreint) que pour s'y maintenir (quand ils doivent consacrer une part sans cesse croissante de leur budget au logement). C'est ainsi que les couches populaires ou catégories modestes (déciles 2 et 3) comme les classes moyennes inférieures (déciles 4, 5 et 6) ont été touchées par la crise du logement, elles aussi, et sont progressivement entrées dans une zone de turbulences. Il en résulte **un poids croissant de la dépense logement dans le budget de ces ménages avec des effets parfois amortis** (réduction des marges de manœuvre, arbitrages entre les dé-

penses...), **parfois non** (impayés pouvant conduire jusqu'à l'expulsion). Ils se retrouvent alors dans une situation proche de celle des ménages plus modestes qu'eux. En cas de réduction d'activité, de diminution de revenu, de rupture familiale, **les couches populaires comme les classes moyennes sont au final de plus en plus exposées aux risques de décrochage.**

Et lorsque ces ménages accèdent à la propriété, celle-ci ne représente pas toujours une protection, contrairement aux idées reçues et aux affirmations de certains responsables politiques aujourd'hui. **Être propriétaire ne protège pas toujours du mal-logement** quand l'accès à la propriété en milieu urbain se fait dans des immeubles collectifs de faible qualité, ou se développe en zone rurale dans de mauvaises conditions (éloignement, mauvaise qualité des logements acquis, inconfort, insalubrité...). Ces situations ne sont pas seulement des survivances du passé mais résultent de dynamiques en cours. C'est par exemple ce qui se produit quand l'acquisition se fait dans une copropriété dégradée (ou qui le devient) sans que les propriétaires ne puissent assurer la remise en état : la propriété se referme alors comme un piège sur le ménage, qui ne peut revendre son bien à un prix qui lui permettrait de s'installer ailleurs. Ou encore, quand l'installation dans un logement de faible qualité se fait en milieu rural pour des ménages attirés par le faible coût de ce logement, mais qu'ils ne pourront bien souvent pas remettre en état compte tenu de la modestie de leurs moyens.

## LE PROBLÈME DU LOGEMENT EST UN RÉEL PROBLÈME DE SOCIÉTÉ

Les difficultés de logement rencontrées par un nombre croissant de ménages sont particulièrement préoccupantes car, au-delà des inquiétudes et des souffrances qu'elles génèrent, elles sont le signe d'évolutions alarmantes à l'échelle de la société. Nous en retiendrons trois.

## Le logement générateur de nouvelles inégalités et facteur d'injustices

**Le logement, qui reflète évidemment les inégalités sociales (par sa localisation comme par sa valeur), 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 capacités d'arbitrage entre des dépenses nécessaires.

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. Si l'ampleur de la mobilité n'est pas indexée sur le niveau de revenu des ménages (l'âge est un facteur plus déterminant), celui-ci oriente fortement leurs trajectoires résidentielles. Le statut d'occupation est ainsi devenu plus sensible au niveau de vie qu'il ne l'était en 1984 et **les perspectives résidentielles ne sont pas les mêmes selon que l'on appartient aux catégories modestes ou supérieures.** Le constat n'étonne pas, mais les écarts sont considérables. Entre 2003 et 2006, parmi les 20 % des ménages les plus riches ayant changé de logement, 6 sur 10 sont devenus propriétaires de leur logement, alors que cette perspective a concerné moins d'1 ménage sur 10 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 %) que dans le parc social (30 %). Cette différenciation des trajectoires s'est régulièrement approfondie au cours des deux dernières décennies. Les ménages les plus riches qui étaient 38 % à accéder à la propriété quand ils changeaient de logement entre 1988 et 1992, ont été 60 % à le faire entre 2003 et 2006. Parallèlement, l'accès à la propriété s'est réduit pour les plus modestes (passant de 14,3 %

à 9 % pendant la même période), ces derniers se retrouvant aussi plus fréquemment sous des statuts précaires (sous-locataire, locataire de meublés, logé gratuitement,...).

**Par ailleurs, l'accès à la propriété et la constitution de patrimoine constituent désormais une nouvelle source d'inégalités.** En effet, c'est le patrimoine qui explique en majeure partie les écarts de richesse : celui-ci est d'autant plus important que le niveau de revenu est élevé et il participe à l'accroissement de l'écart entre les plus riches et les plus pauvres.

## Les solidarités de proximité ne compensent pas l'affaiblissement des mécanismes collectifs de solidarité

**Les effets de la dégradation de la situation en matière d'alimentation, de santé, de logement... sont souvent amortis par les réseaux de solidarité privés (associations, famille, amis...) qui prennent le relais des dispositifs collectifs de protection dont la capacité d'action est de plus en plus limitée par les contraintes financières.** Ce n'est pas tant l'exercice des solidarités de proximité qui pose problème, il faut au contraire s'en réjouir. Mais le fait qu'elles sont sollicitées pour compenser les mécanismes de la solidarité nationale qui s'affaiblissent, alors qu'elles ne peuvent avoir la même efficacité ni assurer l'égalité de traitement de tous ceux qui sont en difficulté, surtout quand les effets de la crise économique deviennent destructeurs.

Les associations et structures (notamment les CCAS), qui assurent la solidarité au quotidien en direction des plus démunis, soulignent la dégradation de la situation de très nombreux ménages et l'augmentation des sollicitations dont elles sont l'objet. À côté de la solidarité qu'elles exercent, on mesure l'importance des solidarités familiales, notamment quand on examine la façon dont les jeunes les mobilisent pour accéder à un logement et/ou en supporter le coût. Mais on prend

aussi conscience du rôle essentiel qu'elles jouent, quand elles font défaut. Ce qui devrait être une prise d'autonomie se transforme alors souvent en galère, conduit ceux qui n'ont pas cet appui à recourir aux services d'une association, à faire le tour des solutions incertaines qui, de l'hébergement chez des amis ou du recours au squat, empruntent aussi parfois le passage par la rue.

Si **beaucoup de jeunes doivent désormais compter sur la solidarité familiale** ou amicale, ils ne sont pas les seuls à être contraints d'y recourir. **Cette solidarité devient un passage obligé pour de nombreuses familles, tout au long de leur vie**, pour en affronter les différents aléas. Du moins tant que les ressources des parents ou grands-parents permettent de l'assurer sans que ces derniers se retrouvent à leur tour en difficulté.

### Pour une majorité de ménages, le logement ne permet plus de se projeter dans l'avenir

Les difficultés de logement que rencontrent de très nombreux ménages au quotidien ont des répercussions sociales qui débordent la sphère du logement. Quand certains mobilisent 40 % voire 50 % de leurs ressources pour se loger, ce sont d'autres besoins - pourtant essentiels - qui ne peuvent être satisfaits, en premier lieu de nourriture mais aussi de santé. **Quand 600 000 enfants sont en situation de mal-logement, c'est leur santé, leur développement et leur réussite scolaire qui sont bien souvent compromis.** Quand des jeunes ne peuvent trouver à se loger, c'est la perspective d'un emploi qui peut disparaître... Bref, comme le souligne la Fondation Abbé Pierre dans le cadre de la « Mobilisation générale pour le Logement », **le logement n'est pas qu'un problème de logement. Avec la crise du logement, c'est aussi l'espérance d'un avenir meilleur qui s'évanouit**, non seulement pour ceux qui sont pris dans des difficultés quotidiennes pénalisantes, mais aussi pour les ménages des couches populaires ou des

classes moyennes qui, il y a peu de temps encore, pouvaient espérer améliorer leur situation résidentielle, trouver un logement correspondant mieux à leur situation familiale ou professionnelle, ou encore accéder à la propriété...

**Cette situation** dans le champ du logement est inquiétante car elle **constitue un profond retournement d'une tendance qui avait permis à la génération précédente d'améliorer ses positions et de s'inscrire dans une logique de promotion sociale et résidentielle.** Ce retournement est d'autant plus préoccupant qu'il affecte tout le champ économique et social (panne simultanée de l'ascenseur résidentiel et de l'ascenseur social) et qu'il touche évidemment les ménages modestes mais aussi les classes moyennes, qui éprouvent aujourd'hui ce que le « déclassement » signifie. C'est cette double évolution, économique et sociale d'un côté, résidentielle d'un autre qui contribue à réduire les espérances individuelles (l'amélioration du statut professionnel, l'accès à la propriété...) et à jeter un doute sur la réalité et l'efficacité des fondements du pacte républicain (l'égalité des droits, la cohésion sociale...) et du système de protection au sens large (garantie liée au travail, système de santé, de retraite, d'éducation...).



L'érosion de la solidarité nationale envers les plus modestes et finalement envers tous ceux qui ne peuvent se loger aux conditions du marché est inquiétante. Cette dérive est d'ailleurs largement perçue au sein de la population puisque plus de **8 personnes sur 10 déplorent la faiblesse de la cohésion sociale** et 2 sur 3 attendent une action des pouvoirs publics pour la renforcer. Une action qui doit d'abord s'exprimer envers les plus faibles — comme un devoir d'assistance envers ceux qui sont dans le besoin (qui n'a rien à voir avec « l'assistanat ») — et signifier ce que « vivre ensemble » veut dire.

La rétraction de l'intervention publique, passée au crible des impératifs budgétaires, s'inscrit en fait dans une évolution plus profonde qu'expriment certains responsables politiques. Pour eux, les personnes en difficulté sont responsables de leur sort et les mécanismes de solidarité trop généreux sont parfois utilisés abusivement. Cela prévaut dans les discours concernant les chômeurs qui sont accusés de ne pas vouloir travailler et de profiter des allocations de chômage, comme dans ceux qui soulignent que des malades utiliseraient leur état pour bénéficier d'indemnités ou qui dénoncent l'occupation de logements sociaux par des ménages qui ne font pas partie des plus modestes. De tels discours ne sont pas neutres ; car en faisant des personnes en difficulté d'emploi, de santé ou de logement des individus dont il faut suspecter les intentions, des « assistés » qui sollicitent indûment la solidarité nationale, **on met en question les fondements des mécanismes de protection qui se sont construits progressivement depuis de nombreuses décennies** pour faire face aux risques sociaux.

Une telle évolution indique un profond retournement de la logique de la protection sociale. **L'existence des allocations de chômage, le remboursement des frais médicaux ou encore les prestations de retraite ne sont pas des expressions de la charité publique, mais la contrepartie des cotisations versées chaque mois**, pendant de longues années, pour que ceux qui se retrouvent en difficulté puissent en bénéficier le jour où ils en ont besoin. Elles compensent la perte d'un emploi ou la charge de la maladie. Parler à leur propos d'« assistanat », c'est **nier le fondement de la protection sociale** qui fait de ceux qui la sollicitent des ayants-droits et non des assistés, c'est vider de son contenu la notion essentielle d'assistance qui signifie fondamentalement « prendre soin ». **Quelle société peut-on bâtir en renonçant aux principes qui ont présidé à la construction de la protection sociale** selon laquelle chacun contribuait en fonction de ses moyens, pour être aidé en fonction de ses besoins ? Finalement, ce qui se joue dans le logement sur la façon dont on protège (ou non) ceux qui éprouvent des difficultés pour accéder à un logement ou pour s'y maintenir, constitue un écho de ce débat fondamental et du choix de société qui en découle.

# Depuis trop longtemps, des choix politiques pour le logement ni justes, ni solidaires

## DEUXIÈME CHAPITRE

**F**ace à l'aggravation du mal-logement et à l'extension de la crise économique et financière qui contribue au développement de la pauvreté et de la précarité, **la politique du logement apparaît singulièrement inadaptée**. Pire elle semble décalée, comme si le logement était « une île » à l'abri de ces vents contraires et pouvait continuer à fonctionner sur des représentations que la réalité vient défier chaque jour : notamment l'idée du parcours résidentiel conduisant au statut envié de propriétaire (de moins en moins accessible aux ménages modestes) ou encore la dimension vertueuse de « l'effet de chaîne<sup>4</sup> » qui ferait du secteur du logement un continuum de solutions permettant finalement à chacun de se loger... alors que les mécanismes de promotion sociale et résidentielle s'enrayent sous l'effet de la montée de la précarité et de la progression limitée des revenus.

La politique du logement apparaît également comme **un domaine d'intervention publique extrêmement segmenté**, mêlant des actions relatives aux personnes les plus fragiles comme aux candidats à l'accession à la propriété, des actions relatives à diverses préoccupations sectorielles (le traite-

---

4. « L'effet de chaîne » correspond au processus par lequel la production de logements pour les ménages les plus aisés contribuerait à la libération de logements existants moins chers qui pourraient être occupés par des ménages moins fortunés et, ainsi, de proche en proche, tous trouveraient à se loger. Ce schéma, qui a pu fonctionner en d'autres périodes dans des conditions spécifiques notamment au cours de la période des Trente Glorieuses, est aujourd'hui enrayé.

ment de l'insalubrité, la précarité énergétique...), des actions touchant de façon spécifique les divers segments du parc immobilier (la construction ou la réhabilitation du secteur locatif social, le développement du parc locatif privé...). Bref, cette fragmentation sans vision cohérente globale de l'action publique, rend difficile la construction d'objectifs partagés par les divers acteurs, qu'il s'agisse des collectivités publiques ou des opérateurs qui interviennent dans les différents champs de la politique du logement.

### **Un enjeu majeur auquel est confrontée la politique du logement est donc celui de sa cohérence.**

Cohérence qui doit d'abord être recherchée entre ses orientations générales qui visent la dimension économique et patrimoniale du logement et celles à caractère social qui concernent les plus démunis et de façon plus générale, tous ceux qui ne peuvent se loger dignement aux conditions du marché. Il ne peut être apporté de réponse durable aux difficultés de logement dont souffrent les plus modestes de nos concitoyens si l'intervention publique ne se soucie pas de maîtriser les mécanismes d'exclusion qui trouvent leur origine dans le fonctionnement non contrôlé du marché immobilier.

**L'intervention de l'État** qui ne traite pas suffisamment les mécanismes d'exclusion à leur source, **est fondée sur une croyance excessive dans les vertus régulatrices du marché**, dans sa capacité à assurer la meilleure adéquation de l'offre et de la demande. Alors que c'est justement parce qu'il ne permet pas de le faire que l'intervention publique se déploie depuis très longtemps dans le do-

maine du logement, pour apporter une réponse à ceux qui ne peuvent se loger dans les conditions de fonctionnement du marché. Quand les ménages des classes moyennes sont à leur tour touchés par la dérive des prix de l'immobilier et des loyers, **les responsables politiques devraient pourtant mesurer les limites d'une telle conception** et intervenir pour encadrer le fonctionnement du marché immobilier et réconcilier l'économique et le social.

**La gravité de la situation actuelle appelle une autre approche que celle qui consiste à agir à la marge**, que ce soit pour aider les plus démunis à ne pas sombrer et à avoir un toit, ou pour limiter les excès du marché. Elle impose d'agir sur le cœur de la politique du logement, d'en repenser les orientations générales pour que le logement réponde mieux aux besoins sociaux partout où ils existent et facilite la construction d'une ville équitable et durable.

## **POLITIQUE NATIONALE CONTESTABLE, POLITIQUES LOCALES SOUS PRESSION**

Quand on porte un regard sur la politique du logement conduite au cours de la dernière décennie, elle apparaît très insuffisante et aveugle à la réalité que vivent des millions de ménages. Certes, de courtes périodes ont été marquées par des initiatives qui ont produit des effets significatifs (Programme national de renouvellement urbain en 2003, Plan de cohésion sociale en 2005), mais dans le même temps on a assisté à l'éclosion de mesures visant à soutenir le développement de l'investissement locatif sans contreparties sociales (lancement du « Robien » en 2003, puis du « Borloo » en 2005 avant que le « Scellier » prenne le relais en 2009) et la mise en œuvre du Droit au logement opposable butte dans certaines régions (notamment PACA et l'Ile-de-France) sur l'insuffisance de logements accessibles.

L'inflexion plus ou moins sociale de la politique du logement à certaines périodes ne doit pas masquer **sa ligne générale qui a consisté à soutenir de façon inconsidérée les mécanismes du marché immobilier** en imaginant qu'ils étaient en capacité à répondre aux besoins sociaux en matière de logement. Cette orientation s'est traduite à la fois par un soutien affirmé au développement de l'investissement locatif (en refusant de lui donner une dimension sociale) et par une aide à l'accès à la propriété (y compris pour les ménages les plus aisés) ; et, en même temps, par une remise en cause de l'action des acteurs financiers et opérationnels en charge de la production de logements sociaux.

Alors que la crise économique et sociale s'amplifie, que la précarité gagne du terrain, que les structures familiales se recomposent — autant d'évolutions qui contribuent à la plus grande fragilité des ménages — c'est paradoxalement **la remise en cause, voire la démolition des outils d'intervention** ayant fonctionné jusqu'à présent (avec leurs limites), qui semble poursuivie avec une constance inquiétante : fragilisation du secteur Hlm sous l'effet de la profonde transformation des mécanismes de financement du logement social, ponction sur les différentes sources de financement qui contribuent à la construction comme à la réhabilitation des logements sociaux (notamment la ressource d'Action Logement) pour compenser le désengagement de l'État, transformation du secteur de l'hébergement, affaiblissement durable de l'État local sous l'effet de la RGPP...

## Une politique qui ne fait plus de la réponse aux besoins sociaux un impératif

La fin des années 2000 comme le début de cette nouvelle décennie sont marqués par une profonde réorientation des objectifs de l'intervention publique en matière de logement : place excessive accordée à l'accession à la propriété qui est ainsi devenue l'horizon de la politique du logement, soutien inconsidéré au développement de l'investissement locatif privé, fragilisation du secteur du logement social quand ce n'est pas la recherche d'une limitation drastique de son périmètre. Limitation qui apparaît tant à travers l'ambition de responsables politiques de rendre inéluctable la vente de logements sociaux, qu'à travers le projet des défenseurs de la propriété immobilière de réserver le secteur Hlm aux 10 % des ménages les plus pauvres (et d'en réduire le volume à la moitié de ce qu'il est aujourd'hui).

### Le défi de la construction neuve

Les mécanismes d'exclusion dans le domaine du logement trouvent notamment leur origine dans l'insuffisance et l'inadaptation de l'offre immobilière. La progression très marquée de la construction entre les années 2005 et 2007 qui avait permis de passer la barre des 400 000 logements construits en une année a été remise en cause par la crise en 2008. La construction s'est contractée<sup>5</sup> pour atteindre un niveau d'environ 350 000 logements construits annuellement entre 2008 et 2010<sup>6</sup>. L'écart avec le niveau des besoins s'est à nouveau creusé et **le déficit de logements estimé à environ 900 000 unités** a retrouvé des niveaux inquiétants<sup>7</sup>.

5. Voir tableau 22 du chapitre 3.

6. En 2011, le volume de construction devrait atteindre 365 000 logements neufs (toutes catégories confondues).

7. Michel Mouillart, professeur d'économie, Université Paris Ouest, évalue le déficit accumulé depuis la fin des années 1970 à 970 000 logements en 2010

Si le premier défi est de construire suffisamment pour réduire le déficit accumulé et permettre au marché de retrouver des conditions satisfaisantes de fonctionnement, il faut pour cela répartir la production entre ses différentes composantes (accession à la propriété, locatif social et locatif privé) pour assurer le volume de construction souhaité. Il faut aussi répartir la production neuve pour qu'elle corresponde aux caractéristiques de la demande et pour cela envisager qu'au moins 60 % des logements soient accessibles sous conditions de ressources. Il faudrait donc que la construction locative sociale demeure supérieure à 100 000 logements par an, qu'une partie significative de l'investissement locatif privé ait une finalité sociale et que 150 000 à 200 000 logements soient construits chaque année dans le cadre de l'accession sociale à la propriété (150 000 ménages bénéficient chaque année d'une aide à la primo-accession à la propriété, mais avec l'ouverture du prêt à taux zéro à tous les ménages, un tiers environ de ces primo-accédants appartiennent aux catégories sociales les plus aisées pour qui cette aide revêt avant tout un caractère d'aubaine).

### L'enjeu de la régulation du marché immobilier

Au défi de la construction neuve (construire suffisamment en orientant socialement la production) s'ajoute l'enjeu de la régulation du marché immobilier. **L'essentiel de l'offre disponible** chaque année pour les candidats à l'accession à la propriété, comme à la location, **provient du parc existant. La question de la régulation des prix des logements et des loyers est donc centrale puisqu'au total 90 % environ de la mobilité se fait dans le parc existant** en location comme en accession à la propriété.

Pour autant, les résultats en la matière sont très insuffisants. **Le Gouvernement refuse de façon constante d'encadrer les loyers de relocation du secteur privé**, au nom de la liberté attachée au droit de propriété, alors que ce sont eux qui ont le plus lourdement contribué à la hausse des loyers dans leur globalité. Le déséquilibre au profit des propriétaires qui s'ensuit s'inscrit dans une logique conduisant à privilégier les intérêts patrimoniaux (comme le sont les propositions de remise en cause de la durée du bail et de certains droits consentis aux locataires par la loi de 1989), plutôt qu'à chercher à développer des rapports équilibrés entre propriétaires et locataires, entre droit de propriété et droit au logement.

**Les divers dispositifs permettant de mobiliser des logements locatifs privés à des fins sociales présentent des résultats également très limités.** Qu'il s'agisse de la lutte contre la vacance ou de la mobilisation de logements locatifs privés à des fins sociales suite à leur réhabilitation dont le nombre est en baisse (moins de 14 000 logements ont été conventionnés avec des loyers sociaux ou très sociaux en 2010, alors qu'il y en avait 17 000 en 2009). Finalement, l'absence de maîtrise des prix de l'immobilier et des loyers, comme l'insuffisante mobilisation à des fins sociales de logements locatifs privés, conduisent les demandeurs de logements les plus modestes à s'orienter vers un parc social dont les capacités sont limitées à environ 500 000 attributions par an, ce qui est significatif, mais très insuffisant par rapport à l'ampleur de la demande émanant de ménages modestes. Et c'est pourtant dans ce contexte que d'aucuns appellent à la vente massive du parc Hlm et à la réduction de son périmètre !

## Une politique qui réclame le relais des collectivités locales sans faciliter ni contrôler leur intervention

On assiste depuis une trentaine d'années à une montée en responsabilité des collectivités locales en matière d'habitat qui a été accélérée par la délégation de compétences des aides à la pierre dont de nombreuses agglomérations se sont saisies. Cette évolution devait normalement permettre de prendre en compte les spécificités territoriales et la diversité des formes d'expression du mal-logement. Mais il faudrait pour cela que la mobilisation des collectivités locales soit à la hauteur des difficultés qui s'expriment sur leur territoire et que l'État les accompagne dans leur démarche. Malheureusement, ni l'une ni l'autre de ces conditions ne sont aujourd'hui vraiment remplies. L'engagement des collectivités locales est inégal, l'État n'incite pas celles qui sont en retrait à s'impliquer davantage et il ne crée pas les conditions d'une action locale cohérente, voire la fragilise parfois.

**La diversité des situations locales appelle une mobilisation, spécifique selon les territoires, mais elle est partout nécessaire.** La réalité de l'espace territorial français est relativement complexe et **ne peut se réduire à la représentation simplifiée entre les zones de marché tendu et les autres**, qui sert pourtant de référence dans la période actuelle aux responsables politiques. Les situations de mal-logement qui devraient faire l'objet de leur attention ne sont pas limitées aux secteurs marqués par la faiblesse des offres de logement. Appréhendé à partir des critères d'inconfort et d'effort financier excessif, qui n'en donnent pourtant qu'une représentation limitée, **les difficultés de logement sont présentes partout**, même si leur intensité est variable selon les territoires. Il n'est pas étonnant qu'il en soit ainsi puisque 47 % des ménages métropolitains vivent dans des villes dont le marché immobilier est cher. Et quand les prix de l'immobilier et les loyers sont plus fai-

bles, la présence de ménages à bas revenus les expose malgré tout à de fortes difficultés pour faire face à leurs dépenses de logement. **Ce n'est donc pas seulement là où les prix sont les plus élevés que les difficultés liées à l'effort financier sont les plus fortes.** Dès lors, **l'action publique ne peut être conçue en fonction du seul clivage entre zones tendues et zones qui ne le sont pas,** mais devrait l'être en regard d'une situation beaucoup plus complexe prenant en compte la situation des ménages.

**Dans un autre registre, l'État** qui a été à l'origine de la décentralisation des compétences en matière d'habitat et de logement au profit des collectivités locales, **n'accompagne que trop faiblement le processus qu'il a impulsé.** Il ne veille pas suffisamment à mobiliser celles qui restent en retrait (cf. l'application inégale de l'article 55 de la loi SRU ou de la loi 2000 pour la réalisation des aires d'accueil destinées aux Gens du voyage) et ses initiatives freinent parfois l'action des collectivités locales les plus engagées. Pour pour celles qui font figure de « bons élèves » ou qui simplement se montrent soucieuses de répondre aux attentes de leurs administrés, le premier résultat de leur action apparaît avec l'augmentation significative du niveau de la construction et par un rééquilibrage de la production au profit du logement social. Parallèlement à cet effort relatif à la construction, **des collectivités locales sont également à l'origine d'initiatives de régulation des marchés tout à fait intéressantes :** définition de règles d'urbanisme ou recours au contrat pour limiter la concurrence entre les acteurs, fléchage de l'utilisation des terrains mobilisables pour la construction, définition de servitudes de mixité sociale...

Au-delà des initiatives que peuvent prendre certaines agglomérations pour réguler le marché, la prise de conscience qu'il est désormais indispensable — tant budgétairement que socialement — pour les acteurs publics de revoir leur position par rapport aux dynamiques privées commence à faire son chemin, même dans les territoires qui semblaient les plus hostiles à toute « ingérence » dans le fonctionnement des marchés. Les initiatives prises par les collectivités locales pour tenter d'infléchir le fonctionnement des marchés immobiliers, à contre-courant de la politique de l'État, pourraient d'ailleurs contribuer à indiquer des voies de progrès pour des responsables gouvernementaux qui partageraient ce même objectif de régulation.

Mais nous en sommes loin car dans la période actuelle, **le resserrement de la politique de l'État sur les priorités gouvernementales fragilise les politiques locales de l'habitat.** On assiste en effet à **la déconnexion entre la politique de l'État et celle des collectivités locales que l'État avait jusqu'alors accompagnées dans la prise de responsabilité en matière d'habitat.** Cette déconnexion se manifeste sur le plan financier par la progression des aides décontingentées de l'État (comme les aides à l'investissement locatif ou le PTZ) qui n'ont aucune attache au territoire et sont distribuées indépendamment des priorités locales.

## DES POLITIQUES PEU ENCLINES À FAVORISER LA COHÉSION SOCIALE

Les dynamiques de marché, les orientations de la politique du logement et les réticences locales persistantes au développement de la construction locative sociale, ne contribuent pas à la mise en œuvre du principe de mixité sociale dans la ville. Pire, elles participent au renforcement de la ségrégation. **Les riches s'agrègent par affinité sur certains territoires, les pauvres sont repoussés dans les fractions les moins valorisées du**

**parc immobilier** et dans les territoires déclassés, tandis que les couches populaires et les classes moyennes se résignent souvent à un abaissement de leurs exigences, à un nivellement par le bas de leurs conditions de vie ou encore à s'éloigner de la ville quand elles accèdent à la propriété.

Les interventions publiques pour lutter contre ces évolutions empruntent principalement deux voies. D'un côté, **la recherche d'une meilleure répartition du logement social à l'intérieur des villes**. C'est à cet objectif que répond l'application de l'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbains de 2000 (sachant que son impact est nécessairement limité car elle ne concerne qu'une partie des communes déficitaires en logement social), mais **plus d'un tiers des 940 communes soumises à l'obligation de la loi SRU<sup>8</sup> n'ont pas rempli leurs objectifs** pour la période 2008-2010 (soit 349 communes représentant 37 % du total des communes assujetties). Une autre voie explorée par certaines agglomérations pour mieux répartir la construction locale sociale sur leur territoire consiste à mettre en place une programmation contractualisée avec les communes (mais toutes les agglomérations n'ont pas des programmes ambitieux de construction de logements sociaux et n'ont pas mis en place une telle contractualisation).

**Toutefois construire des logements sociaux et en assurer la répartition entre les communes ne suffit pas à répondre aux besoins et à favoriser la mixité sociale si les logements construits sont trop chers** pour les demandeurs. C'est évidemment le cas des PLS qui ont représenté ces dernières années plus du tiers des logements sociaux financés (34,6 % en 2011), sachant que certaines communes remplissent leurs obligations vis-à-vis de loi SRU en ne réalisant que ce type de logement. Les logements financés en PLUS peuvent également se révéler trop chers quand près des deux tiers

8. 48 communes ont dépassé les 20 % de parc social sur leur territoire et ne sont donc plus soumises à l'obligation quand 14 nouvelles villes y sont soumises principalement du fait de l'application de la « loi Dalo » qui a étendu le champ des communes concernées.

des demandeurs ont des ressources inférieures au plafond requis pour entrer dans du logement très social (PLAI). **Un vrai problème car, quand les logements neufs ne correspondent pas aux caractéristiques des demandeurs les plus modestes (alors qu'ils constituent l'essentiel de la demande)**, ces derniers sont renvoyés vers les fractions les moins chères, mais aussi les plus anciennes et les plus déclassées du parc, contribuant ainsi à accentuer la spécialisation sociale.

D'un autre côté, des interventions portent sur **la requalification du patrimoine le plus déprécié** dans une logique de renouvellement urbain et visent au moins à empêcher la dérive de certains quartiers en zone urbaine sensible. Pour les quartiers concernés par une opération de rénovation urbaine, **le PNRU a incontestablement permis des travaux qui n'auraient jamais pu être engagés autrement** et une transformation du cadre de vie (habitat, équipement, voirie) pour des dizaines de milliers de personnes qui vivent dans ces quartiers. Pour autant, et malgré l'effort de construction engagé, **l'offre nouvelle n'a plus les mêmes caractéristiques que celle qui disparaît** (notamment en termes de taille ou de niveaux de loyer). Mais **c'est sans doute au regard de la diversification de l'habitat et de la promotion de la mixité sociale que les limites de la rénovation urbaine sont les plus marquées**. Malgré une mixité « endogène » encouragée par l'amélioration du cadre de vie et le développement des programmes en accession sociale dans les territoires rénovés, la mise en œuvre du PNRU risque de ne pas atteindre son objectif de lutte contre la spécialisation du parc en ZUS dans l'accueil des ménages les plus modestes. Ce risque est directement lié à la faiblesse de la reconstruction hors sites en ZUS qui ne concerne au final que 36 % de l'offre nouvelle<sup>9</sup>.

9. Si le taux moyen de reconstitution hors site des logements sociaux atteint 50 %, on constate de fortes différences selon les sites. Nombreux sont les territoires où le manque de pilotage intercommunal aboutit à une reconstruction de l'offre sociale dans d'autres ZUS, en dehors du périmètre PRU, cas qui concerne 14 % des logements reconstruits. Au final, seulement 36 % de l'offre nouvelle est donc réalisée hors ZUS.

## QUELLES POLITIQUES POUR LES PERSONNES DÉFAVORISÉES FACE À LA MASSIFICATION DES PROBLÈMES ?

**L'action en faveur du logement des défavorisés peut être considérée de deux façons : soit comme une intervention à la marge** — pour apporter des solutions aux personnes les plus fragiles sans pour autant leur donner les mêmes perspectives résidentielles que celles qui s'offrent à la majorité des ménages — **soit constituer une dimension essentielle de la politique du logement** dont elle réinterroge les orientations et les modes opératoires afin de mieux prendre en compte l'ensemble de la demande sociale. L'une peut être qualifiée de « résiduelle » (elle tend à limiter le périmètre de l'intervention publique aux plus pauvres<sup>10</sup> et traite essentiellement les effets les plus néfastes de la crise du logement), l'autre cherche à peser sur les mécanismes d'exclusion (en intervenant à la source, pour infléchir les orientations de la politique du logement). C'est évidemment cette seconde orientation que préconise la Fondation Abbé Pierre et qui lui sert de grille de lecture dans la proposition d'une nouvelle politique du logement. Pour elle, **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.**

10. La récente proposition du Président de l'UNPI évoquée plus haut de réserver le logement social aux 10 % des ménages les plus pauvres et d'en réduire alors de moitié le volume, s'inscrit dans cette perspective.

### Les réformes des dispositifs liés au logement des défavorisés : entre adaptation locale et fragilisation des partenariats

Les évolutions de la politique en faveur du logement des défavorisés traduisent d'une part une montée des préoccupations relatives à l'hébergement (qui sont aujourd'hui davantage connectées à la problématique de l'accès au logement qu'il y a quelques années), et d'autre part un enrichissement évident de la palette des interventions (même si cela se traduit par un empilement des dispositifs et n'améliore pas forcément leur efficacité). En effet, **faute de proposer suffisamment de logements présentant des niveaux de loyer supportables pour faire face à la demande, tous ces dispositifs risquent de contribuer à gérer une attente indéterminée** avant un hypothétique accès au logement et à faire du secteur de l'hébergement un « sas » dont on sort autant pour aller vers des solutions d'habitat précaire (autre structure, hébergement chez des tiers...) que vers un logement personnel. Mais ces évolutions à caractère général se traduisent différemment sur le terrain, selon les départements et les agglomérations, là où la politique en faveur du logement des personnes défavorisées croise les préoccupations des Conseils généraux responsables de l'action sociale et celles des Intercommunalités en charge du développement de l'offre locative sociale dans le cadre de leurs politiques locales de l'habitat.

Au total, la dimension sociale de la politique du logement a été confrontée au cours des dix dernières années à une évolution qui a contribué à faire apparaître de nouvelles priorités pas toujours cohérentes entre elles, à superposer les dispositifs d'intervention (d'aucuns évoquent un millefeuille), à la dilution des responsabilités entre l'État, les Départements et les Intercommunalités,

## « Logement d'abord » : derrière un slogan, tout un secteur fragilisé

et enfin à inscrire l'action dans des registres différents, celui du droit ou celui de l'action sociale... Le bilan que l'on en tire aujourd'hui est donc nécessairement nuancé :

1 - **le rapprochement entre le secteur de l'hébergement et du logement** (que suggère l'intégration des « plans départementaux accueil, hébergement, insertion » aux « Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées ») **ne s'est pas traduit par une réduction des difficultés d'accès au logement** ; il a parfois contribué au développement de solutions d'habitat intermédiaire qui ne constituent pas toujours des sas vers le logement ;

2 - **le volet social de la politique du logement** s'est enrichi de nouvelles actions, mais **demeure trop faiblement articulé aux politiques de développement de l'offre** au niveau national comme à l'échelle locale ;

3 - **le renforcement de l'approche territorialisée** de la politique en faveur du logement des personnes les plus fragiles **est perturbé par l'évolution des priorités de l'État** qui ne se préoccupe guère de leur articulation avec les dynamiques partenariales locales.

Au centre de la Refondation du secteur de l'hébergement et de l'accès au logement, apparaît désormais l'objectif du « Logement d'abord », c'est-à-dire une priorité accordée à l'accès au logement, y compris pour les publics les plus vulnérables. Cette démarche, née aux États-Unis, vise à proposer un accès le plus direct possible à un logement pérenne (avec un accompagnement social adapté) en remplacement des actuels parcours « en escalier » passant par l'accueil d'urgence, l'hôtel, l'hébergement, les logements intermédiaires, avant d'arriver à un logement au bout du chemin. **La Refondation a fait de cet objectif du « Logement d'abord » l'axe central de la Refondation du secteur de l'hébergement** et de l'accès au logement. Il apparaît comme une façon de poursuivre, par d'autres moyens, les mêmes objectifs que ceux du Droit au logement opposable.

Mais **derrière cet objectif**, auquel la Fondation Abbé Pierre adhère comme toutes les associations intervenant auprès des personnes privées de logement personnel, **un certain nombre d'interrogations n'ont pas encore trouvé de réponse** :

1 - **les publics visés** par cette politique du « Logement d'abord » **sont mal identifiés** et **leur importance quantitative apparaît très largement sous-estimée** puisqu'aux 150 000 sans domicile fixe, il conviendrait d'ajouter tous ceux qui n'ayant pas de domicile personnel (550 000 personnes selon les estimations de la Fondation Abbé Pierre) peuvent être concernés par la stratégie du « Logement d'abord » ;

2 - en fixant un tel objectif, **la Refondation conduit à nier les besoins spécifiques d'hébergement** (qui peuvent justifier la création de nouvelles places comme la Cour des Comptes le pointe dans un récent rapport) et fait l'impasse sur le déficit d'offre de logement accessible et plus généralement sur les orientations de la politique du logement ;  
3 - enfin, **cette politique vient bousculer le fonctionnement du secteur de l'hébergement** et interpellé des acteurs professionnels - les associations gestionnaires des structures d'hébergement - qui sont fortement fragilisés par l'évolution de la politique de l'État.

Bref, le « **Logement d'abord** » n'est pas une **politique en suspens qui s'écrirait sur une page blanche** : elle s'inscrit dans un contexte général dans lequel le nombre de personnes privées de domicile personnel est bien supérieur à celui des personnes hébergées en attente d'un logement, dans lequel l'offre de logement pour les ménages les plus modestes est notoirement insuffisante, et dans lequel le fonctionnement du secteur de l'hébergement qui peut certes être amélioré, est fragilisé alors qu'il a une fonction essentielle.

Il ne suffit pas d'afficher un objectif louable - qui est d'ailleurs largement partagé - si ne sont pas remplies les conditions nécessaires à sa réalisation et notamment une politique globale du loge-

ment mieux orientée socialement. Faute de quoi, **les grands principes affichés ces dernières années de non remise à la rue, d'accueil inconditionnel, de droit au logement, du « Logement d'abord »... deviendront incantatoires** et leur application sera battue en brèche par le déséquilibre persistant entre l'offre et la demande de logement émanant des ménages les plus modestes.

## **UNE POLITIQUE DU LOGEMENT NI JUSTE, NI SOLIDAIRE**

Dans une période où la précarité gagne du terrain, où la pauvreté concerne plus de 13 % des Français, où les situations de mal-logement, loin de se résorber, s'aggravent et s'élargissent à des catégories qui en étaient jusque là protégées, la politique du logement apparaît singulièrement insuffisante et trop peu protectrice pour les plus modestes. La dimension protectrice de l'action publique — essentielle pour les personnes les plus fragiles — ne doit d'ailleurs pas se limiter à ces derniers. Elle doit aussi concerner toutes celles qui ne peuvent se loger sans une aide de la collectivité, que ce soit en orientant la construction vers la satisfaction des besoins sociaux ou en apportant des aides personnelles qui permettent de réduire la charge que représente le logement pour le budget des ménages modestes. L'intervention publique devrait donc mobiliser ses moyens au service de cet objectif. Elle devrait faire du logement des plus fragiles une question centrale. Car la situation qui leur est faite quand ils se trouvent privés de domicile personnel, ou contraints de vivre dans des conditions insupportables, bafoue souvent la dignité qui leur est due. Elle devrait être plus soucieuse d'améliorer le sort des couches populaires et des classes moyennes inférieures qui n'ont souvent que de faibles perspectives résidentielles et sont obligées de consacrer une part croissante de leurs revenus pour se loger en rognant sur leur pouvoir d'achat.

L'élargissement des difficultés de logement à des catégories qui en étaient jusqu'alors protégées nourrit la conviction, déjà maintes fois exprimée par la Fondation Abbé Pierre, que tout est lié et **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** qui sont 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 « vraiment travailler », tant que pèsera sur eux une présomption d'incapacité à faire des efforts, 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'égale 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 peut en douter quand la moindre vague de froid fait ressurgir les conséquences dramatiques de la privation de logement, quand seulement une demande d'hébergement sur deux adressée au « 115 » reçoit une réponse positive, quand on mesure que les demandeurs de logements sociaux sont toujours aussi nombreux, quand on constate que le nombre de personnes en retard de paiement de loyer (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 expulsions avec pour conséquence ultime la remise à la rue... alors qu'on cherche par ailleurs à en extraire ceux qui y sont. Dramatique carrousel que celui qui s'organise ainsi dans l'indifférence des responsables politiques dont l'ambition semble limitée à une simple « mise à l'abri » pour tous ceux que les aléas de la vie et les dynamiques économiques privent de logement.