



Fondation  
Abbé Pierre  
pour le logement  
des défavorisés

# L'état du mal-logement en France

## 21<sup>e</sup> RAPPORT ANNUEL

### SOMMAIRE

#### PREMIÈRE PARTIE

...❖ REGARD « Crise du logement et inégalités : le décrochage des couches populaires »

...❖ ZOOM « Le logement est une question de santé publique »

...❖ ANNEXE Les chiffres du mal-logement

#### DEUXIÈME PARTIE

...❖ REGARD « 2015 : une politique du logement en panne d'ambition »

...❖ ZOOM « Mixité sociale *ou* droit au logement ? »

...❖ ANNEXE Les propositions de la Fondation Abbé Pierre

...❖ Le communiqué de presse

...❖ Le bon de commande du rapport 2016

2016





Fondation  
Abbé Pierre  
pour le logement  
des défavorisés

# L'état du mal-logement en France

**21<sup>e</sup>** RAPPORT ANNUEL

PREMIER CAHIER

## Les manifestations du mal-logement

- ...❖ REGARD « Crise du logement et inégalités :  
le décrochage des couches populaires »
- ...❖ ZOOM « Le logement est une question  
de santé publique »
- ...❖ ANNEXE Les chiffres du mal-logement

# Crise du logement et inégalités : le décrochage des couches populaires

## REGARD

**T**rois Français sur quatre jugent leur pays comme inégalitaire et même très inégalitaire pour plus d'un quart d'entre eux (28 %), d'après un sondage TNS Sofres réalisé en octobre 2015. **Le logement leur apparaît comme la troisième source d'inégalités la plus grave** (51 %) et la deuxième la plus répandue (58 %).

En France, la crise s'est traduite par une forte hausse de la pauvreté et des inégalités au cours de la période 2008-2012. Le nombre de pauvres s'est accru de 800 000 personnes et la pauvreté touchait en 2014 8,6 millions d'habitants, soit 14,2 % de la population française, contre 13 % en 2008. C'est surtout l'extrême-pauvreté, à 40 % du revenu médian (660 euros par mois et par unité de consommation), qui affiche la remontée la plus marquée. Après avoir sensiblement baissé entre 1996 et 2002, elle est ensuite repartie à la hausse, pour atteindre 2,3 millions de personnes en 2012. Une augmentation vertigineuse de 69 % en dix ans.

Cette forte aggravation de la pauvreté au cours de la période récente, s'est accompagnée **d'une hausse sans précédent des inégalités**. Les inégalités augmentent depuis la fin des années 1990, mais jusqu'à présent elles étaient uniquement tirées par l'envolée des hauts revenus. Désormais, ce sont les pauvres qui décrochent, faisant entrer **la France dans un nouveau régime des inégalités**.

Or, « **le logement n'est pas une île** » : sans surprise, il reflète les inégalités sociales. Il est plus inquiétant de constater que **le logement joue un rôle majeur dans l'approfondissement des inégalités et qu'il est au cœur du processus de décrochage des couches populaires**.



## LE LOGEMENT, REFLET DES INÉGALITÉS

L'effort que consentent les ménages pour se loger connaît de très fortes disparités selon les statuts d'occupation. Il est particulièrement fort pour les locataires tous secteurs confondus, dont les revenus sont nettement inférieurs à ceux des accédants à la propriété.

Il connaît aussi de profondes disparités selon les niveaux de vie. C'est ainsi que le **taux d'effort net moyen** (toutes charges comprises moins les aides au logement) **des ménages les plus pauvres (1<sup>er</sup> décile) est de 55,9 %**, plus de trois fois supérieur à la moyenne (17,5 %). Cette charge considérable leur laisse bien peu pour faire face aux autres dépenses incontournables et contribue à les plonger dans une grande pauvreté.

La situation de l'ensemble des ménages modestes, appartenant aux trois premiers déciles de niveau de vie, est moins difficile mais leur taux d'effort moyen (31,8 %) est tout de même 2,5 fois supérieur à celui des ménages aisés des trois derniers déciles de la population (12,5 %).

### L'EFFORT FINANCIER DES MÉNAGES EN 2013

NIVEAU DE VIE RÉSIDUEL	TAUX D'EFFORT NET SUPÉRIEUR À 35 %
Inférieur à 650 euros	2 713 000
Supérieur à 650 euros	2 566 000
Ensemble	5 279 000

Source : Insee – enquête Logement 2013, exploitation Fondation Abbé Pierre.

**En 2013, 2 713 000 ménages avaient un taux d'effort supérieur à 35 % et un niveau de vie résiduel inférieur à 65 % du seuil de pauvreté (650 euros par mois et par unité de consommation).** Le nombre de ces ménages en effort financier excessif s'est accru de 26 % entre 2006 et 2013. Cette augmentation affectant surtout les ménages les plus modestes (+ 32 %), puisque 90 % des ménages dans ce cas appartiennent aux trois premiers déciles.

Il n'est donc pas étonnant de constater que **près du quart des ménages modestes relevant des trois premiers déciles (23,7 %), ont éprouvé des difficultés de paiement** entre 2011 et 2013 et que **les impayés se concentrent sur les catégories les plus modestes** : 6,7 % des locataires des trois premiers déciles se retrouvent dans cette situation, contre 0,5 % de ceux des trois derniers déciles.

Outre le coût du logement, les inégalités sociales se répercutent également sur le confort des logements. **Les ménages les plus pauvres (premier décile) sont ainsi 8,8 fois plus nombreux à vivre dans des logements qui ne disposent pas de tous les éléments du confort** de base (eau courante, installation sanitaire, WC intérieurs, chauffage) que les plus aisés (dernier décile), et 7,9 fois plus nombreux à subir une installation électrique défectueuse.

Il en va de même de l'exposition à l'humidité sur les murs, beaucoup plus répandue, qui concerne deux fois plus souvent les ménages pauvres que les plus riches (respectivement 28,4 % et 13,5 %). **Quant aux bruits « très fréquents » la nuit, les pauvres sont 6 fois plus touchés** que les riches par ce désordre, très dommageable pour la santé ou la scolarité.

Les ménages modestes disposent en outre de moins d'espace pour vivre. **Les ménages du premier décile sont quatre fois plus souvent en surpeuplement accentué** (deux pièces manquantes par rapport au peuplement « normal ») que la moyenne (respectivement 3,2 % et 0,8 %) et trois fois plus souvent en surpeuplement modéré (une pièce manquante) que la moyenne : respectivement 27,4 % et 8,7 %.

## LE LOGEMENT, ACCÉLÉRATEUR DES INÉGALITÉS

Si le logement reflète les inégalités, **il peut être aussi à l'origine de leur accroissement**, comme c'est le cas quand l'élévation continue du coût du logement pénalise les ménages les plus modestes ne disposant que de faibles capacités d'arbitrage entre des dépenses toutes nécessaires, ou quand la constitution d'un patrimoine immobilier accentue l'écart entre la situation des locataires et celle des propriétaires au bénéfice de ces derniers.

L'absence de maîtrise du marché immobilier conduit à une dérive du coût du logement qui pénalise avant tout les ménages les plus modestes (plus souvent locataires) et accroît les inégalités. Le Credoc montrait en 2010 que **la croissance des dépenses contraintes était inversement proportionnelle au revenu des ménages**. Ce phénomène



ne cesse de s'accroître : alors qu'en 1979, les dépenses contraintes différaient peu selon les catégories sociales (de 20 à 24 % des ressources), en 2005, ces dépenses varient de 48 % pour les plus pauvres à 27 % pour les plus riches. Les plus riches avaient en 2005 des ressources en moyenne 7 fois supérieures à celles des plus pauvres. Mais, si l'on tient compte des dépenses contraintes et incontournables, l'inégalité est encore plus flagrante : les plus riches ont alors des « reste à vivre » 18 fois supérieurs aux plus pauvres.

**De plus, le développement de l'accès à la propriété est à l'origine d'inégalités croissantes entre propriétaires et locataires.** Le développement sélectif de l'accès à la propriété (les accédants ont en moyenne un revenu 2 fois supérieur à celui des locataires) a également contribué à accentuer le décalage entre propriétaires et locataires. Ces derniers voient en effet leur situation se dégrader depuis une vingtaine d'années, puisque les loyers et les charges progressent alors que l'effet solvabilisateur des aides à la personne, insuffisamment revalorisées, recule sur longue période. Si bien que l'augmentation de leur taux d'effort a rendu plus incertaine leur capacité à épargner en vue d'accéder à la propriété.

## LE LOGEMENT, AU CŒUR DU DÉCROCHAGE DES COUCHES POPULAIRES

Le décrochage des couches populaires apparaît avec force quand on examine les trajectoires résidentielles des ménages les plus modestes. **Au décrochage des couches populaires correspond ainsi l'inégalité de leurs destins résidentiels** qui en est le reflet mais contribue aussi au marquage social et territorial des plus modestes.

**Les ménages les plus modestes ont en effet des perspectives résidentielles très différentes de celles des ménages plus aisés.** Non parce qu'ils ne sont pas mobiles, c'est même le contraire puisque les ménages modestes le sont deux fois plus que les plus aisés, mais parce que la possibilité d'améliorer leur situation à l'occasion d'un changement de logement se révèle particulièrement faible. **Entre 2009 et 2013, parmi les ménages les plus riches** (ceux qui relèvent des deux derniers déciles des niveaux de vie) **ayant changé de logement, près de 6 sur 10 sont à présent propriétaires de leur logement, alors que cette perspective a concerné seulement 1 ménage sur 13 parmi les 20 % les plus pauvres des ménages ayant récemment déménagé.** Ces derniers sont locataires plus de 3 fois sur 4, plus souvent dans le parc privé (47,8 %) que dans le parc social (28,6 %). Pour eux, tout se passe comme si à la panne de l'ascenseur social, se superposait une panne de l'ascenseur résidentiel.

Cette différenciation des trajectoires s'est régulièrement approfondie depuis un quart de siècle. Les ménages les plus riches, qui accédaient à la propriété pour 38 % d'entre eux entre 1988 et 1992, y ont accédé pour près de 60 % entre 2009 et 2013. Pour les plus modestes, à l'inverse, quand ils déménagent, c'est presque toujours pour devenir locataires, plus souvent dans le secteur libre (pour 38 % à 48 % selon la période), que dans le secteur Hlm où quelle que soit la période considérée, 3 sur 10 trouvent une solution.

Dans un contexte général de baisse de la mobilité résidentielle, particulièrement marquée pour les locataires du parc social qui accèdent de moins en moins à la propriété, l'examen des trajectoires des ménages les plus riches et les plus pauvres entre 2009 et 2013 met en évidence les singularités de leurs parcours respectifs. On constate que lorsque les plus pauvres (ceux du premier quintile des niveaux de vie) changent de logement, c'est majoritairement pour rester dans le même secteur (Hlm ou privé) quand ils étaient déjà locataires. Et pour ces ménages les plus modestes qui étaient propriétaires ou accédants à la propriété, le changement de logement est souvent synonyme de rétrogradation : 55 % de ceux qui étaient propriétaires se retrouvent locataires et il en est de même pour 68 % de ceux qui étaient accédants, ce qui souligne l'extrême fragilité des ménages les plus modestes qui s'engagent dans l'accession à la propriété.

Le contraste avec les trajectoires des ménages les plus riches (ceux du dernier quintile des niveaux de vie) est saisissant. Quand ils étaient propriétaires ou accédant à la propriété en 2009, ils conservent quatre ans plus tard, un même statut de propriétaire pour 3 sur 4 d'entre eux (72 % des

propriétaires, 77 % des accédants à la propriété). Quand ils étaient locataires dans le parc privé, 55 % sont devenus propriétaires 4 ans plus tard. Au total, **pour les plus riches, la mobilité s'accompagne d'une amélioration de leur position résidentielle en termes de statut**, tandis que **pour les plus modestes, la mobilité est parfois synonyme de rétrogradation** (de la propriété à la location) **ou au mieux de stagnation quand ils sont locataires avec une sollicitation croissante du parc social**.

## FAIRE DE LA LUTTE CONTRE LES INÉGALITÉS UNE DIMENSION MAJEURE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

Quand la chaîne des inégalités s'étire, elle se scinde à ses deux extrémités. Les plus riches, dont le niveau et le rythme d'enrichissement sont sans égal, se désolidarisent. Les plus modestes **décrochent**. Ils abandonnent ainsi toute perspective d'amélioration de leur situation et ressentent un profond désenchantement voire une colère, dont on mesure les traces dans les urnes et dans l'abstention.

Quand le logement ne se contente pas de refléter les inégalités, mais qu'il les amplifie et renforce le décrochage des couches populaires, cela souligne les limites des politiques du logement qui n'arrivent plus à corriger suffisamment les inégalités sociales. Il devient alors impérieux de revisiter les différentes dimensions de la politique du logement à l'aune de la question des inégalités, pour en faire un objectif central de l'action publique et apporter ainsi une réponse primordiale, mais sous-estimée, à la question sociale.

# Le logement est une question de santé publique

## ZOOM

« **Quand on est malade, on reste à la maison, mais quand c'est le logement qui rend malade ?** » C'est par cette campagne de sensibilisation lancée en 2007 que la Fondation Abbé Pierre souhaitait attirer l'attention des citoyens sur les dégâts du mal-logement en matière de santé.

Les liens entre problème de logement et de santé sont évidents lorsque l'on se penche sur l'état de santé des personnes sans domicile, qu'elles dorment à la rue ou en habitat de fortune, ou encore qu'elles « tournent » entre les différentes formes d'hébergement. Il en va de même pour tous ceux qui vivent en bidonvilles, dans des conditions sanitaires les plus rudimentaires. On pense enfin aux ménages contraints d'habiter des logements insalubres, humides ou très dégradés, avec toutes les conséquences délétères connues sur leur santé (saturnisme, asthme, bronchites chroniques, allergies...).

**Malgré leur interdépendance, logement et santé constituent aujourd'hui deux mondes séparés** par les politiques qui les régissent, par leurs acteurs...

Pourtant, des phénomènes comme l'allongement de la durée de vie, le développement de la médecine ambulatoire ou la sectorisation psychiatrique tendent à rapprocher ces deux questions. De plus, en matière d'accès aux soins comme d'accès au logement, la question des inégalités taraude désormais les deux secteurs et constitue une opportunité de rapprochement entre leurs acteurs.

Pour plaider en ce sens, ce chapitre documente **le cercle vicieux entre problèmes de santé et de logement** en prenant appui sur une vaste littérature scientifique autant que sur le vécu des personnes et des acteurs sociaux confrontés à ces enjeux.





## MAL-LOGEMENT ET SANTÉ : LE CERCLE VICIEUX

### Être sans domicile : des conditions de vie très précaires qui dégradent la santé

Nettement plus courte que celle de la population générale, l'espérance de vie des personnes à la rue est, de toute évidence, le premier indicateur d'une santé dégradée. Le Collectif des Morts de la Rue indique que la moyenne d'âge au décès est de 49 ans chez les personnes sans domicile. Pour mémoire, ce collectif a comptabilisé le décès de 498 personnes sans domicile en 2014. Un chiffre sans doute très inférieur à la réalité, comme l'a montré une étude épidémiologique récente, qui estime le **nombre de morts de la rue à au moins 2 000 par an**.

Maladies respiratoires ou digestives, troubles du comportement alimentaire, maladies de peau, mais aussi problèmes de santé mentale : de nombreuses études ont déjà permis d'établir que les personnes sans abri souffrent d'un état de santé physique et mental particulièrement dégradé, aggravé par le manque d'hygiène et les addictions. Un tiers des sans-domicile, en Île-de-France, souffriraient d'un trouble psychiatrique sévère.

Les bidonvilles, quant à eux, situés aux marges de la ville, présentent souvent des risques sanitaires du fait de leur localisation et de la précarité des conditions de vie. Les acteurs de terrain constatent la recrudescence de certaines épidémies proches de celles présentes dans les camps de réfugiés. La mortalité néonatale en bidonville serait huit fois supérieure à la moyenne française et l'espérance de vie s'y établirait entre 50 et 60 ans. Des problèmes de santé que les expulsions à répétition ne font qu'accroître.

### Quand le logement rend malade

Si l'absence de logement est évidemment dangereuse pour la santé, vivre dans un logement dégradé peut l'être aussi. L'habitat indigne est ainsi à l'origine de nombreux troubles sur le plan sanitaire, les principaux risques étant les intoxications (plomb, monoxyde de carbone, radon...) et les pathologies allergiques ou respiratoires. **L'habitat indigne a aussi des conséquences sur le plan social et psychique** : dégradation de l'image de soi — liée à la dévalorisation du patrimoine et à la remise en cause du sentiment de sécurité dans le logement — et repli sur soi du ménage, avec le développement d'un sentiment de « honte » qui concerne aussi bien les adultes que les enfants.

Maladie emblématique du mal-logement, **le saturnisme est heureusement en recul**. En 2010, l'Institut de Veille sanitaire (InVS) montrait que sa prévalence chez les enfants âgés de 1 à 6 ans était évaluée à 0,11 % en 2008-2009, soit 5 333 enfants, contre 2,1 % en 1995-1996. Mais il est fort possible que le saturnisme soit sous-évalué faute de recherche active.

Problème moins dramatique mais bien plus répandu, **la qualité de l'air intérieur est dégradée dans les logements trop humides**, un problème qui, quantitativement, excède largement celui des logements insalubres. D'après l'enquête nationale Logement 2013, 5,8 millions de ménages (soit 20,7 % des ménages) se plaignent de signes d'humidité sur les murs. La prévalence de l'asthme ou de symptômes respiratoires est associée à la présence de moisissures dans les espaces intérieurs.



Quant à **la précarité énergétique**, la Fondation Abbé Pierre a initié une étude sur ses impacts sanitaires, qui a confirmé la perception plus forte d'une santé dégradée par les personnes qui y sont exposées, une fréquence accrue de pathologies chroniques (bronchites, arthrose, anxiété, dépression, maux de tête...) et aiguës (rhumes, angines, grippe, diarrhées...) ainsi que des symptômes associés (sifflements respiratoires, crises d'asthme, rhumes des foins, irritations oculaires...). En 2013, 4 767 000 ménages, soit 11 026 000 personnes, se sont plaints d'avoir eu froid d'après l'Insee.

### Un halo de fragilités liées à l'habitat qui affectent la santé

Au-delà des problématiques de mal-logement les plus manifestes, il convient de porter une attention particulière aux situations qui témoignent de fragilités à la fois sur le plan du logement et de la santé.

**L'instabilité résidentielle des ménages par exemple a des conséquences non-négligeables sur la santé.** À l'hôtel, l'insécurité alimentaire est d'autant plus forte que le ménage a dû déménager souvent : près de 8 familles sur 10 en souffrent et même 10 % d'une insécurité alimentaire « sévère ». **Des taux d'effort trop élevés pour se loger peuvent également avoir des répercussions en termes de privation d'accès au soin.** Dans les situations de fragilité financière les plus graves et notamment **en cas de menaces d'expulsion, l'état de santé des personnes est directement impacté** (perte d'appétit, troubles du sommeil, symptômes d'anxiété...). Environnement dégradé, nuisances sonores, pollution atmosphérique... la localisation de l'habitat a également un impact majeur sur l'état de santé des personnes.

### Quand les problèmes de santé génèrent ou aggravent des difficultés de logement...

Si les problèmes de logement ont des conséquences indéniables sur la santé des habitants, il arrive à l'inverse que **les problèmes de santé soient l'élément déclencheur (ou aggravant) d'une spirale de difficultés de logement.** On peut penser par exemple aux difficultés pour accéder à un logement en cas de handicap, de perte d'autonomie, de maladie... Vouloir accéder à la propriété, même après une longue maladie peut s'apparenter à un véritable parcours du combattant lorsqu'il s'agit de demander un prêt bancaire. Les discriminations dans l'accès au logement pour cause de handicap ou en raison de l'état de santé sont également loin d'être anecdotiques.

**Des difficultés pour se maintenir dans son logement peuvent aussi apparaître dans le sillage des problèmes de santé** (et des dépenses imprévues qu'ils occasionnent). Il n'est pas rare, par ailleurs, que des personnes sortant d'une hospitalisation se retrouvent sans logement à l'issue d'une accumulation d'impayés et d'une procédure d'expulsion qu'ils n'ont pas été en capacité de suivre.

## DES PRISES EN CHARGE SOCIALE ET MÉDICALE QUI S'IGNORENT

Alors que, pour schématiser, « le mal-logement rend malade » autant que « la maladie rend mal-logé », les dispositifs publics censés y remédier restent quant à eux trop souvent hermétiques.

### Quand les conditions de logement font obstacle aux soins

La vie à la rue transforme les repères et besoins des personnes. L'accès au soin et à l'hygiène passe « au second plan ». Ce rapport au corps distancié n'exclut pas toutefois l'expression d'un **sentiment de gêne ou de honte chez les personnes, freinant alors le recours aux soins**. En matière de soins dentaires, 7 % des sans-domicile ont ainsi déclaré ne s'être jamais rendus chez le dentiste. L'accès aux soins optiques reste de son côté une exception : parmi les personnes souffrant d'une déficience visuelle handicapante, 94 % n'avaient pas d'équipement optique ou un équipement obsolète.

**La continuité des soins est parfois rendue impossible** par les problèmes de logement. Lorsqu'ils sont sans lieu de convalescence à leur sortie d'hospitalisation, les sans-abri sont parfois contraints de retourner à la rue, ce qui affecte leur rétablissement. La prise d'un traitement à heure régulière devient particulièrement difficile (oublis, abandons...), notamment quand elle suppose des moyens de conservation spécifiques.

De même, des soins nécessaires sont empêchés lorsque les personnes vivent dans des conditions d'habitat très précaires, comme le montre la situation tragique d'une dame à qui est refusée une transplantation en raison de ses conditions d'habitat inadaptées. Des professionnels de santé ou médico-sociaux refusent parfois même d'intervenir,

lorsque les personnes ne disposent pas de sanitaires dans leur logement ou que leur accès est problématique pour l'acte professionnel.

L'absence de logement personnel est particulièrement dommageable pour la santé des personnes fragiles, par exemple les **femmes enceintes**, chez qui l'errance est parfois à la source de grossesses pathologiques, ainsi que, après la naissance, d'une mortalité périnatale et infantile accrue, de difficultés du lien mère-enfant et de risques pour le développement psychologique de l'enfant. Une enquête a par exemple montré que, en 2013, 160 femmes avaient dû faire appel au 115 en sortant de la maternité Delafontaine à Saint-Denis, et 387 s'étaient trouvées « sans solution pérenne » d'hébergement ou de logement en sortant de l'hôpital André-Grégoire à Montreuil, soit trois fois plus qu'en 2011.

### Quand la réforme de la psychiatrie ignore la question du logement

Depuis des années, les crises du logement et de la psychiatrie se sont alimentées conjointement. Un tournant majeur s'est opéré dans le champ de la psychiatrie avec la mise en œuvre de la « **désinstitutionnalisation** » au cours des années 1960-1970, au profit d'une volonté d'intégration sociale du patient dans son environnement. C'est sur le principe de la « **sectorisation** » que s'est alors structurée l'offre de soins psychiatriques en France, sur la base d'une organisation territoriale de proximité. Toutefois, alors que le nombre de lits en hospitalisation à temps plein est passé de 120 000 à 55 000 en quelques décennies, **la prise en charge alternative des malades hors de l'hôpital n'a pas été suffisante** pour compenser ce mouvement.



Dès lors, l'accès limité à une offre d'hébergement ou de logement spécifique (en alternative ou en aval des soins hospitaliers) a de multiples conséquences, **de l'hospitalisation prolongée ou inadéquate au risque de retour à la rue en passant par des formes d'hébergement contraint par la famille** souvent démunie.

Faute d'accompagnement ou de repérage des difficultés, nombre de personnes souffrant de maladies mentales se retrouvent également **en difficulté pour se maintenir dans leur logement** ; en cas d'endettement locatif ou pour troubles du voisinage, elles finissent souvent par connaître l'expulsion et se retrouver à la rue. **30 % des personnes qui sont actuellement expulsées de logements sociaux le seraient en raison de troubles du comportement.**

### Quand les difficultés de santé interpellent les acteurs de l'hébergement et du logement

En l'absence de coordination suffisante avec les acteurs du champ de la santé et du médico-social, les professionnels de l'hébergement et du logement se disent souvent « démunis » face à des problématiques qu'ils ne maîtrisent pas, percutés de plein fouet dans leurs pratiques.

D'après la loi, **toute personne sans abri en situation de détresse médicale**, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence. Mais, comme le signale un travailleur social, « *ces critères se sont durcis. On doit juger des situations prioritaires mais, par exemple, qui est plus prioritaire entre une personne qui a du diabète et une femme enceinte ?* » La jurisprudence, en référé-liberté, apparaît peu favorable

aux personnes vulnérables qui ont recours à la justice pour faire valoir leur droit à un simple hébergement. **La détresse médicale n'a ainsi pas été établie dans de nombreux cas** parmi lesquels : une pathologie cardiaque doublée d'une carte d'invalidité, « une maladie congénitale rare nécessitant un traitement médical quotidien », « un état de santé grave nécessitant des soins médicaux continus », une grossesse, des troubles psychiatriques, « une infection pulmonaire ainsi qu'un diagnostic d'hépatite B », ou encore la présence de très jeunes enfants (quelques mois) ou souffrant d'épilepsie...

Au sein des structures d'hébergement, également, la question de la santé des personnes accueillies est prégnante, sans que les personnels soient en capacité d'y faire face, en particulier lorsqu'ils sont confrontés à la douloureuse problématique des personnes accueillies en fin de vie. Les centres d'hébergement sont même considérés par certains comme **les « nouveaux asiles psychiatriques »**.

Mêmes alertes du côté des acteurs du logement. Parmi les problématiques d'habitat rencontrées, dans le parc Hlm comme dans le parc privé, les situations d'incurie, comme le « syndrome de Diogène », peuvent accaparer les professionnels sur des périodes très longues. Ces situations peuvent générer un sentiment de désarroi et d'impuissance, ainsi qu'un morcellement de la prise en charge.

## DÉCLOISONNER LES RÉPONSES

Bousculés par l'imbrication des difficultés et la massification des besoins, les institutions se renvoient la responsabilité de leur prise en charge : du médical vers le social, et réciproquement.

### De l'hébergement au logement, proposer des réponses adaptées

Le virage ambulatoire impose de coordonner l'action médicale et sociale et requiert des savoir-faire particuliers au regard notamment de la faible expression de leurs besoins par les personnes en situation d'exclusion. À défaut de prise en charge par d'autres structures sanitaires et sociales, des dispositifs médico-sociaux spécifiques variés, de l'hébergement « à bas seuil » à l'appartement associatif, permettent d'assurer conjointement un hébergement, des soins et un suivi thérapeutique.

Certaines structures à « bas seuil » tentent de s'adapter en faisant évoluer leurs conditions d'accueil et de fonctionnement. C'est le cas entre autres au CHRS « Accueil Carteret » à Lyon, géré par l'association Alynéa, qui accepte les personnes sans condition, avec leurs addictions ou leurs animaux de compagnie, ou du CHU Milada dans le Val-d'Oise.

Si la plupart des CHRS bénéficient au moins ponctuellement de l'intervention de professionnels de santé dans la structure (médecins libéraux, EMPP, CMP) d'autres, plus rares, ont réussi à établir des conventions de **partenariat**, organisant l'intervention plus régulière et formalisée d'un infirmier, par exemple. Cela permet en outre d'instaurer un relais facilité avec les structures de droit commun et l'accès aux soins des personnes, de sensibiliser les professionnels des deux bords.

L'hébergement toutefois n'est pas un passage obligé. L'expérimentation nationale « **Un chez-soi d'abord** » vise ainsi depuis 2010 à favoriser l'accès direct à un logement des personnes privées de domicile atteintes de troubles psychiques sévères ou présentant des addictions. « L'idée est que le logement a en soi des vertus sécurisantes et thérapeutiques », explique un de ses coordinateurs.

Plusieurs enseignements encourageants peuvent être tirés. Tout d'abord, la pathologie ne prédétermine pas la réussite ou non du relogement. En décembre 2014, la DIHAL précisait qu'après 2 ans d'expérimentation, 86 % des personnes logées occupaient toujours leur logement. Ensuite, les parcours de soin et la qualité de vie des personnes s'améliorent significativement. Enfin, peu d'incidents (notamment en lien avec le voisinage) ont été constatés en trois ans.

### « Aller vers » pour favoriser l'accès aux soins et au logement

Alors que nombre de troubles psychiatriques ne sont pas repérés, des pratiques d'intervention privilégiant l'« aller vers » doivent être favorisées pour permettre aux personnes souffrant de troubles psychiques lourds non diagnostiqués de





renouer avec le soin. C'est notamment le rôle des **Équipes mobiles psychiatrie-précarité (EMPP)** : créées en 1995, elles interviennent directement sur les lieux de vie des personnes en précarité, dans la rue ou au sein des établissements sociaux.

**Soigner les plus précaires c'est aussi mettre en place un réseau de professionnels** autour de personnes souffrantes. Les initiatives, souvent de bon sens, sont nombreuses. Entre autres exemples au sein de la Fondation Abbé Pierre : la Boutique solidarité de Gagny a invité un médecin de ville à y tenir une permanence sur place, une fois par semaine. Celles de Metz, Valenciennes ou Saint-Denis de la Réunion ont noué un partenariat avec Médecins du Monde. La Pension de Famille de Voiron a recruté une infirmière.

Autant les personnes en errance ou à la rue sont visibles dans l'espace public, autant les ménages en difficulté dans leur logement peuvent rester oubliés des acteurs sociaux. C'est pourquoi la **visite à domicile** est vertueuse. Le simple fait d'aller chez les personnes pour constater que les conditions de logement ne sont pas dignes peut réenclencher une démarche de demande d'aide pour des ménages.

### Décloisonner les actions sur la santé et sur le logement

Confrontés depuis plusieurs années aux troubles de santé mentale de leurs locataires, les bailleurs ont aujourd'hui un défi à relever : faire évoluer leurs pratiques d'accompagnement pour maintenir dans leur logement des personnes qui posent des difficultés importantes de gestion (impayés qui s'enlisent, troubles du voisinage, agressivité...), comme pour y faire accéder de manière sécurisée des personnes qui ont des parcours chaotiques. C'est pour répondre à cette problé-

matique que le **bailleur** Toit et Joie, entre autres, a souhaité, en partenariat avec l'association Aurore, expérimenter le principe d'**une équipe mobile chargée d'aller au devant des locataires en souffrance psychique**.

Les acteurs sociaux et médicaux doivent coopérer, mais **sans oublier les habitants eux-mêmes**. Or, la perception par certains ménages des risques sanitaires liés à la vétusté du logement apparaît parfois limitée, ce qui explique la persistance de **comportements contribuant à dégrader le logement** et la qualité de l'air intérieur (utilisation d'un chauffage d'appoint, obstruction des bouches d'aération...). Dans ce contexte, la diffusion des connaissances sur l'état du logement, ses usages et leurs conséquences sur la santé constituent un enjeu majeur.

De par leur complexité, les situations d'incurie dans l'habitat nécessitent quant à elles une prise en charge globale de la personne. **Le traitement du bâti est en effet indispensable mais n'est pas une fin en soi**, comme le montre également le processus de **transformation des foyers de travailleurs migrants (FTM) en résidence sociale**. **Ces travaux viennent traiter la vétusté des locaux, mais** le passage aux chambres individuelles et l'absence trop fréquente de lieux collectifs sont **facteurs de déstabilisation** pour des résidents souvent âgés, si leurs aspirations, individuelles et communautaires, ne sont pas prises en compte.

Les acteurs de la santé et du social s'accordent également sur la nécessité de promouvoir une approche intégrée des parcours de santé associant prévention, soin et prise en charge médico-sociale. C'est le cas avec des **approches partenariales**, par exemple entre le Grand Lyon et l'État, autour des liens entre santé psychique et logement, **visant à favoriser l'accès et le maintien dans le logement des personnes en souffrance psychique**. Ou des **réseaux de santé** dédiés aux personnes précaires et des **ateliers santé-ville (ASV)**, lieu de mobilisation des intervenants dans les quartiers politique de la ville.

De la présentation de ces expérimentations se dégagent certaines constantes, qui sont le gage de leur réussite : **détection précoce, décloisonnement des pratiques sociales et médicales** sans tomber pour autant dans une confusion des rôles, « **aller vers** » pour atteindre des publics qui ne s'adressent pas aux guichets habituels, **développement d'une offre résidentielle adaptée** au suivi des pathologies des personnes précaires, **accès direct au logement** comme condition du rétablissement... Ces principes et pratiques mériteraient toutefois — pour être généralisés — un soutien politique fort au niveau national, des politiques de droit commun renforcées en matière de développement de logements accessibles, de rénovation des logements insalubres et une augmentation des moyens dédiés à l'accompagnement des personnes fragiles. Autant de conditions qui font actuellement cruellement défaut, dans un contexte de réduction des coûts plutôt que de prévention en amont des processus d'exclusion.

## CONCLUSION

### Agir avant qu'il ne soit trop tard

La lecture des témoignages développés dans ce chapitre des personnes heurtées intimement par des problèmes en cascade, de logement ou de santé — souvent concomitants — **doit nous interpeller**. La réponse à leurs problèmes ne peut s'effectuer de façon séparée en intervenant alternativement sur leurs problèmes de logement ou de santé. Il faut agir sur les deux en même temps, sans quoi les efforts consentis risquent fort de s'avérer peu probants.

Procurer un logement à une personne souffrant d'addiction ou à un grand précaire, sans accompagnement social et médical adapté, peut contribuer à isoler le patient, voire conduire à une situation de « décompensation » et de dégradation de l'état de santé au moment d'emménager dans un logement stable.

Tout comme les personnes en difficulté sont aux prises avec des problèmes qui peuvent sembler insolubles, quand se cumulent la maladie d'un proche, la recherche d'un logement stable et le manque de revenus. Or, **les acteurs sociaux se débattent entre des logiques sectorielles qui se croisent trop rarement**. Ces défis, toujours complexes et chaque fois différents, **nécessitent un suivi individualisé, non-standardisé, par des professionnels de différentes disciplines**, jusqu'au domicile des personnes pour les atteindre là où elles sont, **avec leurs pathologies, leurs difficultés, leur singularité, leurs choix aussi**.

En définitive, le sort réservé aux personnes atteintes de diverses pathologies, en particulier des pathologies mentales, en dit beaucoup sur **l'inhumanité ou la grandeur de notre société et de son**

**traitement des plus fragiles.** Inhumanité d'une société bien souvent dure avec les faibles, où l'on n'a pas toujours droit à une seconde chance, où le système social lui-même semble être devenu compétitif, attendant de ses « bénéficiaires » qu'ils se conforment à des injonctions multiples. Mais aussi grandeur quand ce système d'aide social, à bien des endroits, est capable de réinventer des filets de sécurité innovants pour ceux qui échappent à la protection sociale générale, s'efforce d'adapter les réponses aux personnes plutôt que l'inverse. Le problème réside principalement dans le fait que les mailles du filet de la protection sociale générale laissent échapper de plus en plus de personnes, qu'elles soient en situation irrégulière, handicapées physiques ou en souffrance psychique, chômeurs de longue durée ou non-indemnisés, ignorantes de leurs droits...

Il est temps pour l'opinion et les autorités de comprendre que **le mal-logement constitue insidieusement, à bas bruit pour des centaines de milliers de personnes, l'équivalent des scandales de l'amiante ou le saturnisme de demain.** Les liens de causalité ne sont pas toujours aussi simples, ni les conséquences aussi spectaculaires, mais ils existent bel et bien. Il est temps de prendre conscience que la rue tue. Trop de personnes meurent à la rue, faute de politique de logement et de santé à la hauteur de la situation. Pour les personnes mal-logées, l'errance à l'hôtel, l'assignation à résidence dans des taudis, les moisissures, l'humidité ou la précarité énergétique dégradent les murs et les gens qui les habitent. D'après une étude récente de l'OFCE, le **surpeuplement, l'humidité ou le bruit augmentent chacun de 40 % le risque pour une personne de se déclarer en mauvaise santé, toutes choses égales par ailleurs.** Ce pourcentage monte à **50 % pour les logements difficiles à chauffer.**

Dans un contexte global de réduction des dépenses publiques, une vision systémique et de long terme des politiques publiques doit rapidement être déployée. Si la santé de leurs administrés ne devait pas suffire à convaincre les pouvoirs publics d'agir vite, peut-être **l'amélioration des logements des précaires comme source d'économie pourrait-elle accélérer la prise de conscience.**

Si, comme nous l'avons indiqué ici, « le logement est une question de santé publique », il est temps **d'élargir la coalition pour le droit au logement.** Les professions médicales doivent en être des acteurs de premier plan pour plaider contre les expulsions locatives sans relogement, l'errance à l'hôtel ou en bidonvilles ou le maintien de familles dans des logements insalubres.



# LES CHIFFRES DU MAL-LOGEMENT EN 2016

## 3,8 millions de personnes mal logées

	MÉNAGES	NOMBRE DE PERSONNES
<b>PERSONNES PRIVÉES DE LOGEMENT PERSONNEL</b>		
- DONT PERSONNES SANS DOMICILE <sup>(1)</sup>		141 500
- DONT RÉSIDENCES PRINCIPALES EN CHAMBRES D'HÔTELS <sup>(2)</sup>	21 000	25 000
- DONT HABITATIONS DE FORTUNE <sup>(3)</sup>		85 000
- DONT PERSONNES EN HÉBERGEMENT « CONTRAINT » CHEZ DES TIERS <sup>(4)</sup>		643 000
<b>TOTAL</b>		<b>894 500</b>
<b>PERSONNES VIVANT DANS DES CONDITIONS DE LOGEMENT TRÈS DIFFICILES</b>		
- DONT PRIVATION DE CONFORT <sup>(5)</sup>	939 000	2 090 000
- DONT SURPEULEMENT « ACCENTUÉ » <sup>(6)</sup>	218 000	934 000
<b>TOTAL</b>	<b>1 123 000</b>	<b>2 879 000</b>
<b>SANS DOUBLE-COMPTÉ</b>		
<b>PERSONNES QUI NE PEUVENT ACCÉDER À UNE PLACE DANS LES AIRES D'ACCUEIL AMÉNAGÉES DESTINÉES AUX "GENS DU VOYAGES" <sup>(7)</sup></b>	11 000	44 000
RÉSIDENTS DE FOYERS DE TRAVAILLEURS MIGRANTS NON-TRAITÉS <sup>(8)</sup>		41 000
<b>TOTAL des personnes mal-logées (a) (sans double-compte)</b>		<b>3 798 000</b>

## 12,1 millions de personnes fragilisées par rapport au logement

	MÉNAGES	NOMBRE DE PERSONNES
PROPRIÉTAIRES OCCUPANT UN LOGEMENT DANS UNE COPROPRIÉTÉ EN DIFFICULTÉ <sup>(9)</sup>	518 000	1 123 000
LOCATAIRES EN IMPAYÉS DE LOYERS OU DE CHARGES <sup>(10)</sup>	493 000	1 210 000
PERSONNES MODESTES EN SITUATION DE SURPEULEMENT MODÉRÉ <sup>(11)</sup>	1 055 000	4 299 000
PERSONNES MODESTES AYANT EU FROID POUR DES RAISONS LIÉES À LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE <sup>(12)</sup>	1 443 000	3 558 000
PERSONNES EN SITUATION D'EFFORT FINANCIER EXCESSIF <sup>(13)</sup>	2 713 000	5 732 000
<b>TOTAL des personnes en situation de fragilité (b) (sans double-compte)</b>	<b>4 952 000</b>	<b>12 138 000</b>

**TOTAL GÉNÉRAL (a+b) (sans double-compte) 14 466 000**

### SOURCES

(1) Enquête Sans-domicile, Insee. Les sans-domicile, au sens de cette enquête, peuvent être sans-abri, en habitation de fortune, en hébergement collectif, à l'hôtel, en CADA ou hébergés dans un logement associatif.

(2) ENL 2013, calculs FAP.

(3) Recensement de la population 2006. Certaines personnes en habitations de fortune sont également comptées parmi les sans-domicile.

(4) ENL 2013, calculs FAP. Ce groupe comprend un noyau dur (personnes de 17 à 59 ans hébergées par des personnes sans lien de parenté direct, qui n'ont pas les moyens de décohabiter) ainsi que les plus de 25 ans contraints, après une période de logement autonome, de revenir habiter chez leurs parents ou grands-parents faute de logement autonome, et les personnes de plus de 60 ans hébergées chez un tiers sans lien de parenté direct. À ce périmètre, semblable à celui des éditions précédentes défini par l'Insee, sont ajoutés les enfants non-étudiants de plus de 25 ans chez leurs parents qui n'ont encore jamais décohabité, souhaiteraient le faire mais n'en ont pas les moyens.

(5) ENL 2013, calculs FAP. Comprend les logements remplissant au moins un de ces critères : pas d'eau courante, douche, WC intérieur, coin cuisine, ou moyen de chauffage ou façade très dégradée. Notre définition de la privation de confort a évolué et n'est pas comparable à celle de l'édition précédente.

(6) ENL 2013. Ménages auxquels manquent deux pièces par rapport à la norme de peuplement.

La norme de peuplement est la suivante :

- une pièce de séjour pour le ménage ;

- une pièce pour chaque couple ;

- une pièce pour 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 sept ans ; sinon, une pièce par enfant.

(7) Ministère du Logement, calculs FAP. Ce chiffre correspond au nombre de places d'aires d'accueil manquant fin 2013 par rapport aux objectifs des schémas départementaux (12 908), en comptant en moyenne 4 personnes par famille.

(8) Cilpi. Résidents déclarés des foyers de travailleurs migrants en attente de traitement.

(9) ENL 2013, calculs FAP. Il ne s'agit ici que des copropriétaires déclarant habiter dans une copropriété rencontrant des difficultés (impayés nombreux et fréquents, copropriété décrite comme fonctionnant très mal, absence de travaux d'entretien), et non des locataires. Cette définition n'est pas comparable à celle de l'édition précédente.

(10) ENL 2013, calculs FAP.

(11) ENL 2013. Calculs FAP. Personnes appartenant à des ménages des trois premiers déciles de niveau de vie auxquels manque une pièce par rapport à la norme de peuplement, à l'exclusion des ménages d'une personne.

(12) ENL 2013, calculs FAP. En attendant qu'un décompte complet actualisé des personnes en précarité énergétique soit possible, il ne s'agit ici que des personnes appartenant aux trois premiers déciles de niveau de vie et déclarant avoir eu froid au cours de l'année pour des raisons liées à la précarité (privations financières, logement mal isolé ou mal chauffé).

(13) ENL 2013, calculs FAP. Personnes subissant un taux d'effort net supérieur à 35 %, leur laissant un reste-à-vivre inférieur à 650 euros par mois et par uc.

## Méthodologie : Des chiffres à manier avec précautions

À intervalles réguliers depuis 1955, l'Insee produit une enquête nationale Logement (ENL), posant des centaines de questions à la population française sur ses conditions d'habitat. La dernière enquête disponible datait de 2006. Celle menée en 2013, dont nous exploitons ici les premiers résultats, était donc attendue, pour mesurer l'impact de la crise économique sur l'état du mal-logement.

Pour autant, il n'est pas toujours possible de mesurer l'évolution dans le temps d'un phénomène car les questions ne sont pas toutes identiques d'une année sur l'autre. De plus, nos propres critères de mal-logement évoluent, intégrant des problèmes, comme la précarité énergétique ou l'effort financier excessif, qui n'étaient pas comptabilisés jusqu'ici. **Il n'est donc pas possible de comparer les chiffres de cette année avec ceux des années précédentes sans précaution.** Pour comparer ce qui est strictement comparable, nous avons donc choisi de retracer à part des évolutions sur des sujets précis.

Certaines limites de ces chiffres sont inhérentes à l'enquête nationale Logement (ENL). Même si elle est de grande ampleur, l'ENL reste une enquête par échantillon (menée auprès de 27 000 ménages en France métropolitaine). Toute extrapolation, aussi rigoureuse soit-elle, implique des biais et des approximations. De plus, cette enquête est déclarative, sans contrôle systématique de la véracité des réponses des enquêtés. De nombreuses questions laissent une grande place à la subjectivité, par exemple à propos du froid ressenti au cours de l'année précédente, ou à la mémoire, quand les ménages sont interrogés sur leur parcours résidentiel depuis de nombreuses années.

**En dépit de ces limites structurelles, l'ENL constitue le meilleur outil statistique disponible** aujourd'hui en matière de logement, en raison de son très grand nombre de questions, qui permet d'agréger des situations en évitant les « doubles-comptes », c'est-à-dire en évitant de compter deux fois les personnes qui cumulent plusieurs problèmes de logement différents. Elle permet, contrairement à de nombreuses statistiques disponibles, de comp-

tabiliser les problèmes de mal-logement à partir des réponses des mal-logés eux-mêmes, et non à partir de leur recours, toujours partiels, aux dispositifs publics d'aide aux mal-logés. Faute de mieux, nous sommes parfois amenés à étudier certains phénomènes mal mesurés dans l'ENL à partir de l'action publique qui leur est dédiée, comme le degré de mise en œuvre des objectifs de création d'aires d'accueil pour gens du voyage ou de traitement des foyers de travailleurs migrants.

Certains ménages, comme les sans-domicile ou les personnes en FTM, qui ne sont pas pris en compte par l'ENL, sont comptabilisés ici grâce à d'autres sources (recensement, enquête Sans-domicile, etc). Certains phénomènes sont pourtant encore mal appréhendés par ces chiffres, comme les locataires de copropriétés en difficulté.

Quand cela est possible, la Fondation Abbé Pierre se base sur des critères déjà utilisés par l'Insee. Mais, nous choisissons parfois de proposer nos propres critères. Le choix de certains seuils, à partir desquels les personnes sont comptabilisées, peuvent naturellement prêter à débat : à partir de quel taux d'effort, et pour quel reste-à-vivre, un ménage subit-il un « taux d'effort excessif » ? Jusqu'à quel niveau de revenu un ménage en surpeuplement modéré, ou souffrant du froid à domicile, est-il considéré comme « fragilisé par le logement » ? À partir de quel âge et à quelles conditions un enfant vivant chez ses parents est-il « mal-logé » ? En tout état de cause, les options retenues par la Fondation — en concertation avec un certain nombre de chercheurs — représentent **une contribution au débat sur la connaissance du mal-logement.**

Enfin, pour mieux mesurer le mal-logement, la Fondation Abbé Pierre essaie quand cela est possible de comptabiliser le nombre de personnes touchées, et non simplement le nombre de ménages. À noter enfin que les résultats issus de l'ENL présentés ici ne concernent que la France métropolitaine, qu'il s'agisse des données de 2006 ou de 2013.



# Les chiffres du mal-logement

## ANNEXE

La Fondation Abbé Pierre présente une nouvelle estimation du nombre de personnes mal logées en France, à partir de chiffres inédits issus de notre exploitation de la dernière édition de l'enquête nationale Logement. **3,8 millions de personnes souffrent de mal-logement ou d'absence de logement personnel. Outre ces situations les plus graves, 12,1 millions de personnes sont touchées** à des degrés divers par la crise du logement.

À côté de cette nouvelle photographie statistique du mal-logement en France, enrichie de nouveaux critères, **la Fondation Abbé Pierre révèle des tendances alarmantes à l'aggravation** de la situation pour la plupart des indicateurs disponibles, qu'il s'agisse du nombre de personnes sans domicile, d'hébergés chez des tiers, de personnes subissant un effort financier excessif pour se loger ou de ménages souffrant du froid à domicile.

### 3,8 MILLIONS DE PERSONNES SONT NON OU TRÈS MAL LOGÉES.

**Parmi les 894 500 personnes privées de logement personnel, l'enquête Sans-domicile de l'Insee 2012 compte 141 500 personnes sans domicile**, qu'elles vivent en situation d'hébergement, en CADA, en abri de fortune, à l'hôtel ou à la rue. Le recensement de la population dénombrait en outre en 2006, 85 000 personnes en habitations de fortune (constructions provisoires ou mobil-homes tandis que l'ENL indique que 24 733 personnes vivent à l'hôtel en 2013). Parmi les personnes privées de logement personnel apparaissent enfin **643 000 personnes hébergées chez des tiers de manière très contrainte** :

personnes de 17 à 59 ans n'ayant pas les moyens de décohabiter hébergées par des personnes sans lien de parenté direct (69 000), plus de 25 ans contraints, après une période de logement autonome, de revenir habiter chez leurs parents ou grands-parents faute de logement autonome (339 000), majeurs de plus de 25 ans chez leurs parents incapables de décohabiter pour raisons financières (153 000) et personnes de plus de 60 ans hébergées chez un tiers sans lien de parenté direct (83 000).

Ensuite, **2 879 000 personnes vivent dans des conditions de logement très difficiles**. 2 090 000 sont privées de confort, car leur logement ne possède pas d'eau courante, de WC intérieur, de douche, de moyen de chauffage ou de coin cuisine, ou leur façade est très dégradée, avec des fissures profondes. Ces différents critères constituent un manque de confort certain et sont bien souvent par ailleurs des indices laissant supposer que d'autres problèmes de confort affectent ces logements, souvent petits, anciens et dégradés : humidité, moisissures, mauvaise isolation, installation électrique dangereuse, infiltrations d'eau... Ensuite, 934 000 personnes vivent en surpeuplement dit « accentué », c'est-à-dire qu'il leur manque deux pièces par rapport à la norme de peuplement. On peut ajouter à ces chiffres 41 000 résidents de foyers de travailleurs migrants en attente de rénovation, dans des conditions de vétusté parfois dramatiques. Enfin, on estime qu'il manquait, fin 2013, 11 000 places en aires d'accueil pour des familles de Gens du voyage, représentant environ 44 000 personnes, si l'on compare les réalisations d'aires aux objectifs officiels des schémas départementaux.

## UN HALO DE 12 MILLIONS DE PERSONNES FRAGILISÉES PAR LA CRISE DU LOGEMENT

Autour de ce noyau dur du mal-logement, constitué de 3,8 millions de personnes, se dessine **un halo beaucoup plus large, aux contours parfois flous, de personnes affectées par la crise du logement**, à un titre ou à un autre, de manière moins prégnante, mais avec de réelles répercussions sur la vie de famille, la santé, l'environnement quotidien, le confort ou les fins de mois.

❖ 4 299 000 personnes modestes (1 055 000 ménages) appartenant aux trois premiers déciles de la population, vivent en situation de **surpeuplement dit « modéré »**, c'est-à-dire qu'il leur manque une pièce par rapport à la norme d'occupation.

❖ 1 210 000 personnes locataires étaient en situation **d'impayés de loyers ou de charges** au moment de l'enquête, s'exposant ainsi à une procédure d'expulsion locative.

❖ 1 123 000 personnes, propriétaires occupants, vivent dans des **copropriétés en difficulté**, subissant un très mauvais fonctionnement, des impayés de charges nombreux et importants ou une absence de travaux d'entretien. À noter qu'il ne nous est pas possible dans l'ENL de calculer le nombre de locataires vivant dans ces copropriétés.

## DE NOUVELLES FORMES DE FRAGILITÉS

Par rapport aux années précédentes, la Fondation Abbé Pierre a décidé d'intégrer à son décompte, parmi les personnes en difficultés, deux nouvelles formes de fragilisation par le logement à mieux appréhender : l'effort financier excessif et le froid à domicile.

La précarité énergétique touche des millions de personnes qui subissent des dépenses énergétiques excessives ou ont froid à leur domicile. Le noyau dur de la précarité énergétique, composé des ménages modestes ayant eu froid pour des raisons liées à la précarité s'élève à 3 558 000 personnes (1 443 000 ménages).

L'effort financier excessif concerne quant à lui les ménages modestes appauvris par des niveaux de loyers insoutenables, en particulier dans le parc privé. Il touche 5 732 000 personnes qui consacrent plus de 35 % de leurs revenus à leurs dépenses de logement, ne leur laissant pour vivre qu'un revenu inférieur à 65 % du seuil de pauvreté, soit 650 euros par mois et par unité de consommation.

Au total, ce sont donc **14 466 000 personnes** qui sont **victimes de la crise du logement**.

## L'aggravation du mal-logement

S'il est impossible de comparer strictement l'évolution, entre 2006 et 2013, du nombre total de mal-logés (voir méthodologie), il est en revanche possible, pour la plupart des indicateurs de mal-logement, de dégager des tendances significatives. La plupart de ces chiffres, issus de l'enquête nationale Logement ou de données administratives, montrent une dégradation de la situation, qu'il s'agisse du nombre de personnes sans domicile, de l'hébergement contraint chez des tiers, de la sensation de froid, des procédures en justice et des expulsions pour impayés, de l'effort financier excessif, de la difficulté à déménager ou de l'attente d'un Hlm.

La crise n'est pas forcément là où on l'attendait. **Les locataires continuent de payer leur loyer, puisque le nombre d'impayés semble stable. Mais à quel prix... Les Français sont 44 % de plus qu'en 2006 à se priver de chauffage à cause de son coût. 20 % plus nombreux à être hébergés chez des tiers. 42 % de plus à subir un effort financier excessif pour payer son logement. 17 % de plus à se serrer en surpeuplement accentué.**

Mais ce mouvement n'est pas uniforme, puisque d'autres indicateurs montrent une certaine amélioration, par exemple en ce qui concerne le confort sanitaire de base, conformément à un mouvement historique d'amélioration de la qualité des logements et d'élévation des standards de vie. 99 % des logements disposent désormais d'eau courante, WC intérieur et chauffage. Mais d'autres critères que le confort sanitaire de base s'imposent désormais pour distinguer les logements confortables des autres. On pense par exemple à des éléments apparemment moins graves, mais bien plus répandus, comme l'inconfort thermique, les infiltrations d'eau, le bruit ou l'humidité, qui ont des conséquences avérées sur la qualité de vie et la santé.

### PRIVATION DE LOGEMENT PERSONNEL : DE PIRE EN PIRE

**Personnes sans domicile : + 50 %**

**Entre 2001 et 2012, le nombre de personnes sans domicile a augmenté d'environ 50 %, d'après l'enquête Sans-domicile de l'Insee.** Les phénomènes de grande exclusion se sont amplifiés. Et encore s'agit-il d'un décompte *a minima*, basé sur les personnes rencontrées dans les services d'hébergement ou de restauration pour les sans-domicile, qui ne prend donc pas en compte celles qui n'y ont pas recours, par exemple parmi les personnes qui vivent en bidonville. Cette tendance à l'aggravation du nombre de personnes sans domicile est confirmée par l'engorgement croissant du secteur de l'hébergement, pourtant lui-même en croissance continue.

**Hébergement contraint  
chez des tiers : + 19 %  
(2002-2013)**

Le nombre de personnes hébergées de manière contrainte chez des tiers est passé de 411 000 en 2002 à 490 000 en 2013. Le « noyau dur » des hébergés contraints a légèrement diminué, passant de 79 000 personnes à 69 000 (- 13 %). Mais cette baisse est plus que compensée par la hausse des autres hébergés contraints, à savoir les majeurs hébergés de manière subie retournés vivre chez leurs parents (+ 20 %, voir ci-dessous) et les personnes âgées vivant chez des tiers sans lien de parenté direct avec l'occupant en titre (+ 66 %). Dans les chiffres du mal-logement 2016, nous avons ajouté, parmi les hébergés contraints, les personnes non-étudiantes de plus de 25 ans empêchées pour des raisons financières de décohabiter, mais l'évolution de ce groupe n'est pas comparable avec 2002 car il n'était alors pas comptabilisé.

**Le nombre de personnes de plus de 25 ans contraintes, après une période de logement autonome, de revenir habiter chez leurs parents ou grands-parents faute de logement autonome, est passé de 282 000 à 338 000 (+ 20 %).** Cette hausse traduit la difficulté croissante, en particulier pour les jeunes, d'accéder à un logement à un coût modéré. Davantage locataires du parc privé, célibataires, précaires et résidant dans les petits logements des agglomérations les plus chères, les jeunes ont été logiquement touchés de plein fouet par la hausse des loyers de la décennie 2000. Quant à accéder à la propriété, cette option est devenue de moins en moins envisageable dans les zones chères.

## LE CONFORT S'AMÉLIORE, LE SURPEUPLEMENT ET LE FROID... PAS DU TOUT !

**Absence de confort sanitaire  
de base : - 41 %  
(2006-2013)**

Il s'agit du **principal motif de satisfaction** à la lecture de l'ENL 2013 : le nombre de personnes vivant dans des logements privés du confort sanitaire de base (eau courante, douche, WC intérieur) poursuit sa chute. Entre 2006 et 2013, cette baisse serait de 41 % sur ces items, passant de 561 000 personnes en 2006 à 332 000 en 2013. Ces logements hors-normes ne concernent désormais plus que 0,7 % du parc total (205 000 logements), et sont habités en majorité par des personnes isolées. Des tendances d'ampleur significative sont également constatées à propos des logements sans coin cuisine (- 19 %, touchant 135 000 personnes en 2013) ou sans chauffage (- 55 %, touchant 388 000 personnes en 2013).

**Surpeuplement accentué : + 17 %  
(2006-2013)  
Surpeuplement modéré : + 6 %  
(2006-2013)**

**Entre 2006 et 2013, le surpeuplement a augmenté de manière inédite.** Le nombre de ménages en surpeuplement accentué a crû de 185 000 à 218 000 (+ 17 %), tandis que celui des ménages en surpeuplement modéré (hors ménages unipersonnels) est passé de 1 694 000 à 1 789 000 (+ 6 %). Ces augmentations n'ont rien d'anodin : il s'agit d'un changement de tendance historique. Jusqu'ici, les évolutions démographiques et résidentielles de fond conduisaient des ménages de plus en plus petits à vivre dans des logements de plus en plus grands. Si bien que le taux de surpeuplement des ménages baissait de manière régulière et rapide, passant de 16,5 % en 1984 à 8,4 % en 2006 d'après l'Insee. Mais en 2013, pour la première fois, sous l'effet de la crise du logement, cette tendance s'inverse. De manière également inédite, la taille moyenne des logements diminue légèrement, passant de 91,2 m<sup>2</sup> en 2006 à 90,9 m<sup>2</sup> en 2013. Pour de nombreux ménages modestes, en particulier dans les grandes agglomérations (le pourcentage de ménages surpeuplés est de 20,2 % en Île-de-France) et pour les jeunes et les locataires, ces tendances se traduisent donc par un surpeuplement accentué plus fréquent. En Île-de-France, le nombre de ménages en surpeuplement accentué a ainsi bondi de 25 % entre 2006 et 2013, passant de 109 000 à 136 000 ménages.

**Froid à domicile : + 72 %  
(1996-2013)**

Le pourcentage des ménages déclarant avoir eu froid au cours de l'année est en hausse très marquée depuis des années. **Alors que seuls 10,9 % des ménages s'en plaignaient en**

**1996, ce taux est monté à 14,8 % en 2002 puis 18,8 % en 2013.** Concernant un indicateur aussi « subjectif », cette évolution reflète sans doute avant tout un changement des représentations du confort thermique, une montée en puissance dans l'opinion du thème de la précarité énergétique, sujet politique apparu dans les débats publics il y a moins de dix ans, érigé en un problème d'habitat de moins en moins toléré. La sensibilité au froid étant traditionnellement plus forte parmi les personnes âgées et les chômeurs, l'accroissement de ces catégories ces dernières années est aussi une clé d'explication.

S'il faut remettre dans le contexte l'émergence de ce ressenti d'inconfort thermique, les chiffres demeurent alarmants. **En 2013, 4 767 000 millions de ménages, soit 11 026 000 personnes, se sont plaints d'avoir eu froid**, la plupart du temps pour des raisons liées à leur situation financière, durement impactée par la montée du prix des énergies et la crise économique (1 070 000 ménages), à la mauvaise isolation de leur logement (2 107 000 ménages) ou à la faible performance de leur chauffage (1 267 000 ménages).

Autant de difficultés qui doivent interpeler les politiques publiques : alors que les autorités n'ont jamais autant combattu la précarité énergétique, celle-ci n'a jamais cessé de s'accroître...

### Froid pour trois raisons liées à la précarité : + 25 % (2006-2013)

Le nombre de ménages déclarant avoir eu froid au cours de l'année pour des raisons liées à la précarité (mauvaise isolation, installation de chauffage insuffisante ou privation financière) est passé de 2 682 000 (soit 6 134 000 personnes) en 2006 à 3 388 000 (soit 7 697 000 personnes) en 2013, soit une hausse de 25 % du nombre de personnes affectées.

### Froid à cause de privations financières : + 44 % (2006-2013)

Si l'on s'intéresse au seul critère de la privation de chauffage pour raisons financières, il a été avancé comme explication des épisodes de froid à son domicile par 1 070 000 ménages, représentant 2 317 000 personnes. En 2006, cela ne concernait que 761 000 ménages représentant 1 605 000 personnes, soit **une hausse de pas moins de 44 % du nombre de personnes en seulement sept ans.**

### Froid des personnes modestes pour trois raisons liées à la précarité : + 22 % (2006-2013)

Le nombre de ménages modestes – appartenant aux trois premiers déciles de niveau de vie – déclarant avoir eu froid au cours de l'année pour des raisons liées à la précarité (mauvaise isolation, installation de chauffage insuffisante ou privation financière) est passé de 1 199 000 (soit 2 858 000 personnes) en 2006 à 1 443 000 (soit 3 558 000 personnes) en 2013, soit une hausse de 25 % du nombre de personnes affectées.

## LE COÛT DU LOGEMENT EXPLOSE

### Impayés de loyers : + 2 %

Entre 2006 et 2013, le nombre de ménages en impayés de loyers ou de charges est en légère hausse, passant de 481 000 à 493 000 (+ 2 %), soit 1 210 000 personnes. L'évolution des impayés, tout comme celle des loyers, n'est toutefois pas uniforme selon les territoires. En Île-de-France, par exemple, zone tendue par excellence, le nombre de ménages en situation d'impayés a bondi de 23 % sur la même période.



Au-delà des ménages en impayés au moment de l'enquête, près de quatre fois plus ont indiqué avoir eu, au cours des 24 mois précédant l'enquête, des difficultés à payer leurs loyers et charges, soit 1 933 000 ménages en 2013, 8 % de plus qu'en 2006.

### **Des procédures pour impayés en hausse : + 26 % (2006-2014)**

Si les ménages en impayés, d'après l'ENL, semblent aussi nombreux en 2013 qu'en 2006, les chiffres du ministère de la Justice montrent quant à eux une **augmentation régulière des contentieux pour impayés de loyers ou défaut d'assurance**. Entre 2006 et 2014, le nombre de ces procédures est passé de 132 000 à 166 000, soit une hausse de 26 %.

### **Copropriétaires en difficulté : + 8 % (2006-2013)**

Le nombre de ménages copropriétaires occupants résidant dans des copropriétés en difficulté s'est légèrement accru entre 2006 et 2013, de 8 %, pour atteindre 1 123 000 personnes. Les copropriétés en difficulté comprennent celles qui remplissent l'un ou l'autre de trois critères : **impayés de charges dans la copropriété « nombreux et importants »** (+ 9 % entre 2006 et 2013), **une copropriété qui « fonctionne très mal**, les prestations correspondant au fonctionnement courant ne sont pas assurées » (- 11 %) ou une copropriété où « les prestations essentielles sont assurées mais **pas les travaux d'entretien** de l'immeuble » (+ 17 %).

### **Propriétaires en impayés de remboursement d'emprunt ou de charges : + 17 % (2006-2013)**

Entre 2006 et 2013, le nombre de ménages propriétaires en impayés de remboursement d'emprunt ou de charges est en hausse, passant de 70 000 à 82 000 (+ 17 %), soit 352 000 personnes. Au-delà des ménages en impayés au moment de l'enquête, près de dix fois plus ont indiqué avoir eu, au cours des 24 mois précédant l'enquête, des difficultés à payer leur remboursement d'emprunt et leurs charges. Leur nombre est passé de 555 000 ménages en 2006 à 782 000 en 2013 (soit 2 342 000 personnes) : **une hausse de 41 %** en sept ans.

### **Personnes en taux d'effort financier excessif : + 42 % (2006-2013)**

**Entre 2006 et 2013, le nombre de personnes vivant en ménages considérés comme en taux d'effort excessif**, c'est-à-dire subissant un taux d'effort net supérieur à 35 %, leur laissant un niveau de vie résiduel, une fois les dépenses de logement payées, inférieur à 65 % du seuil de pauvreté (650 euros par mois et par unité de consommation en 2013, 572 euros en 2006), **a augmenté de 42 %**. Il est passé de 4 051 000 personnes (soit 2 156 000 ménages) à **5 732 000 personnes (soit 2 713 000 ménages)**. À 47 % les ménages touchés par cette situation de précarité financière due au coût du logement sont des ménages d'une seule personne. Au-delà de ce noyau dur de personnes en taux d'effort financier excessif et à bas revenus, **le nombre de ménages subissant des taux d'effort supérieurs à 35 % est passé de 4 692 000 à 5 280 000 sur la même période**.

Cette dégradation très nette de la situation des ménages à bas revenus et à dépenses de logement élevées reflète deux tendances inquiétantes des années 2000 : **la hausse des prix à l'achat et à la location** des logements et des charges et **la précarisation des couches populaires**, en particulier depuis la crise économique de 2008. D'un côté, les ménages ont donc vu leur revenu moyen augmenter de 2,33 % par an entre 2002 et 2013, tandis que leurs dépenses de logement s'accroissaient de 3,10 %, d'après l'ENL. Ce décalage est encore plus net pour les locataires. Sur cette même période, leurs revenus se sont accrus beaucoup moins vite (+ 1,15 % par an en Hlm et + 1,01 % dans le privé) que leurs dépenses de logement (+ 5,56 % en Hlm, et + 3 % dans le privé).

## DES PERSPECTIVES RÉSIDENTIELLES BLOQUÉES

### Mobilité résidentielle : - 13 % (2006-2013)

Depuis plusieurs années, la Fondation Abbé Pierre considère **l'assignation à résidence**, c'est-à-dire la difficulté à déménager et choisir son lieu de vie, comme une manifestation du mal-logement. D'un point de vue statistique, il est difficile de comptabiliser le nombre de personnes subissant cette contrainte et donc de les additionner parmi les mal-logés. Mais certains indicateurs fournissent des tendances. Par exemple, le taux d'emménagés récents, c'est-à-dire les ménages qui, lorsqu'ils sont interrogés, déclarent avoir déménagé au cours des quatre dernières années, est un indice intéressant. Or, celui-ci s'est fortement dégradé, puisque **les emménagés récents étaient 32,5 % en 2002, 30,8 % en 2006 et seulement 26,8 % en 2013. Soit une chute de la mobilité de 13 % entre 2006 et 2013. Et même de 19 % de 2002 à 2013.**

### Demandeurs Hlm : + 12 % (2006-2013)

Être demandeur Hlm n'implique pas forcément une situation de mal-logement, mais l'allongement de la file d'attente pour obtenir un logement social suggère une aggravation des tensions sur le marché du logement. **En 2013, 1 406 000 ménages déclaraient comporter au moins un membre en attente d'un Hlm contre 1 212 000 en 2006 (+ 12 %).** D'autant plus que le nombre de demandeurs Hlm en attente depuis plus d'un an augmente de 24 % (de 556 000 en 2006 à 688 000 en 2013). Cet accroissement sensible des demandes est le résultat, d'une part, de la hausse des prix à l'achat et à la location, en particulier dans les grandes agglomérations, et d'autre part de la baisse de mobilité des locataires du parc social, qui réduit d'autant le nombre de Hlm disponibles chaque année.

### Une accession à la propriété des locataires Hlm en chute : - 37 % (2006-2013)

Cette chute de la mobilité est particulièrement criante quand l'on regarde plus précisément **le nombre de ménages qui ont pu quitter le parc social pour accéder à la propriété. En 2002, ils étaient 297 000 à avoir effectué au cours des quatre années précédentes ce parcours résidentiel, communément vu comme ascendant. Ils n'étaient plus que 263 000 en 2006 et 165 000 en 2013. Soit une chute vertigineuse de 37 % entre 2006 et 2013, et même de 44 % entre 2002 et 2013.**



Fondation  
Abbé Pierre  
pour le logement  
des défavorisés

# L'état du mal-logement en France

**21<sup>e</sup>** RAPPORT ANNUEL

DEUXIÈME CAHIER

## Les politiques du logement

...❖ REGARD « 2015 : une politique en panne d'ambition »

...❖ ZOOM « Mixité sociale *ou* droit au logement ? »

...❖ ANNEXE Les propositions de la Fondation Abbé Pierre

2016

# 2015 : une politique du logement en panne d'ambition

## REGARD

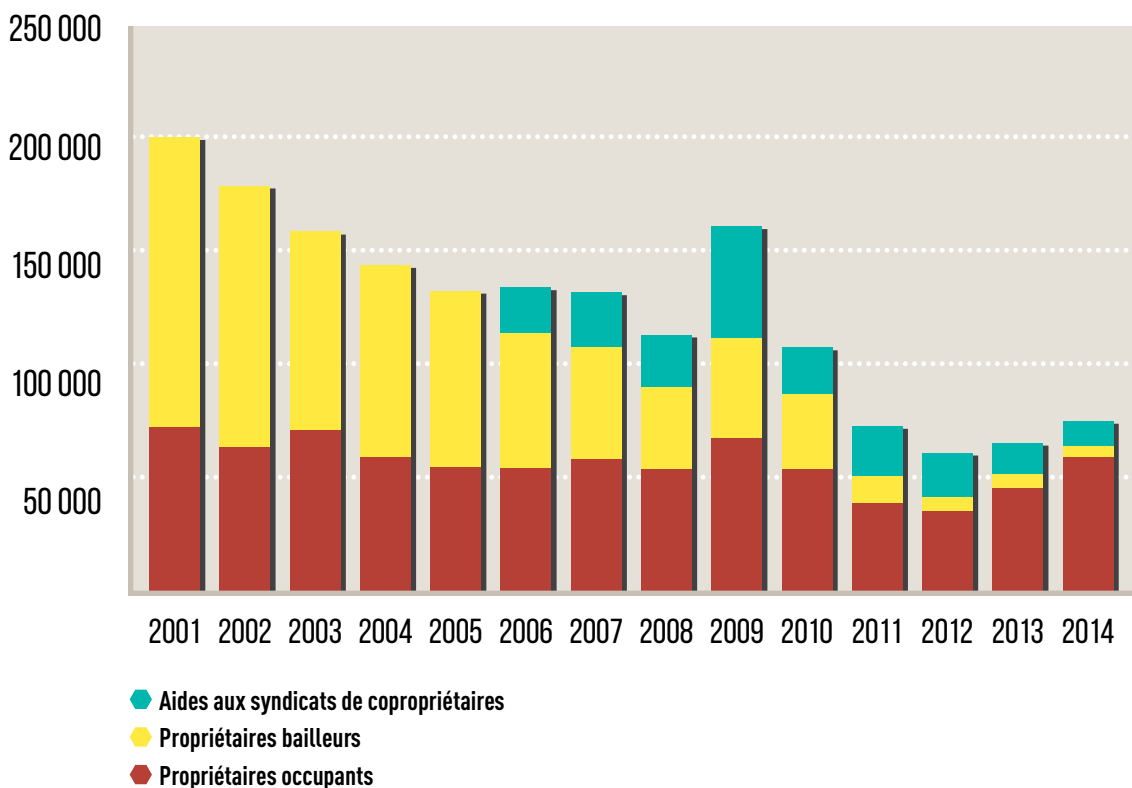
**A**près une année 2014 très décevante, l'année 2015 n'offre guère plus de motifs de se réjouir. **Le cadre financier est si contraint et le niveau d'ambition politique si réduit**, que les progrès ne peuvent être que limités, alors que la situation économique et sociale ne s'améliore pas.

Faute d'ambition, de moyens et de portage politique suffisants de la question du logement, **les avancées restent disparates et partielles**. L'adoption de la loi sur **la transition énergétique** affiche des ambitions réelles contre la précarité énergé-

tique et crée un dispositif prometteur : le chèque-énergie, destiné à pallier les carences des tarifs sociaux de l'énergie. Mais, d'après les premières annonces, le budget serait le même que pour les tarifs sociaux, alors que le chèque bénéficierait à trois fois plus de ménages (4 millions), laissant augurer **un risque de saupoudrage** des aides. L'objectif de 500 000 rénovations thermiques de logements chaque année, dont la moitié pour des occupants modestes, également inscrit dans la loi, est ambitieux mais les moyens budgétaires restent à ce jour nettement insuffisants.

### LOGEMENTS RÉHABILITÉS DANS LE PARC LOCATIF PRIVÉ

SOURCE / Anah.



Le vote en première lecture de la proposition de loi relative à **l'habitat des Gens du voyage** offre de nouvelles perspectives en généralisant cette compétence aux intercommunalités et en renforçant les moyens d'application par les préfets de la loi Besson votée en 2000. Quant au « **plan 40 000 logements étudiants** », il poursuit sa mise en œuvre de manière satisfaisante.

Ajoutons à ces éléments d'appréciation positifs, la publication des décrets d'application de la loi Alur concernant les rapports locatifs (liste des pièces justificatives qu'un bailleur a le droit de demander aux candidats à la location), ou la prévention des expulsions locatives (maintien des APL en cas de procédure d'expulsion). Enfin, la gouvernance locale du logement est un chantier toujours en cours mais qui va plutôt dans la bonne direction, en renforçant les compétences des intercommunalités.

Il n'en reste pas moins que, ayant abandonné tout espoir de réguler le marché locatif privé, **le gouvernement se contente d'arbitrages budgétaires de court terme**, ponctués de tentatives de coupes discrètes avant de reculer parfois face au mécontentement. Cette politique de petits pas, en avant ou en arrière, n'est **pas de nature à mobiliser la société civile et les élus locaux dans la lutte** contre le mal-logement.

## RÉGULER LES MARCHÉS DE L'IMMOBILIER : LES CONSÉQUENCES DES RENONCEMENTS DE 2014

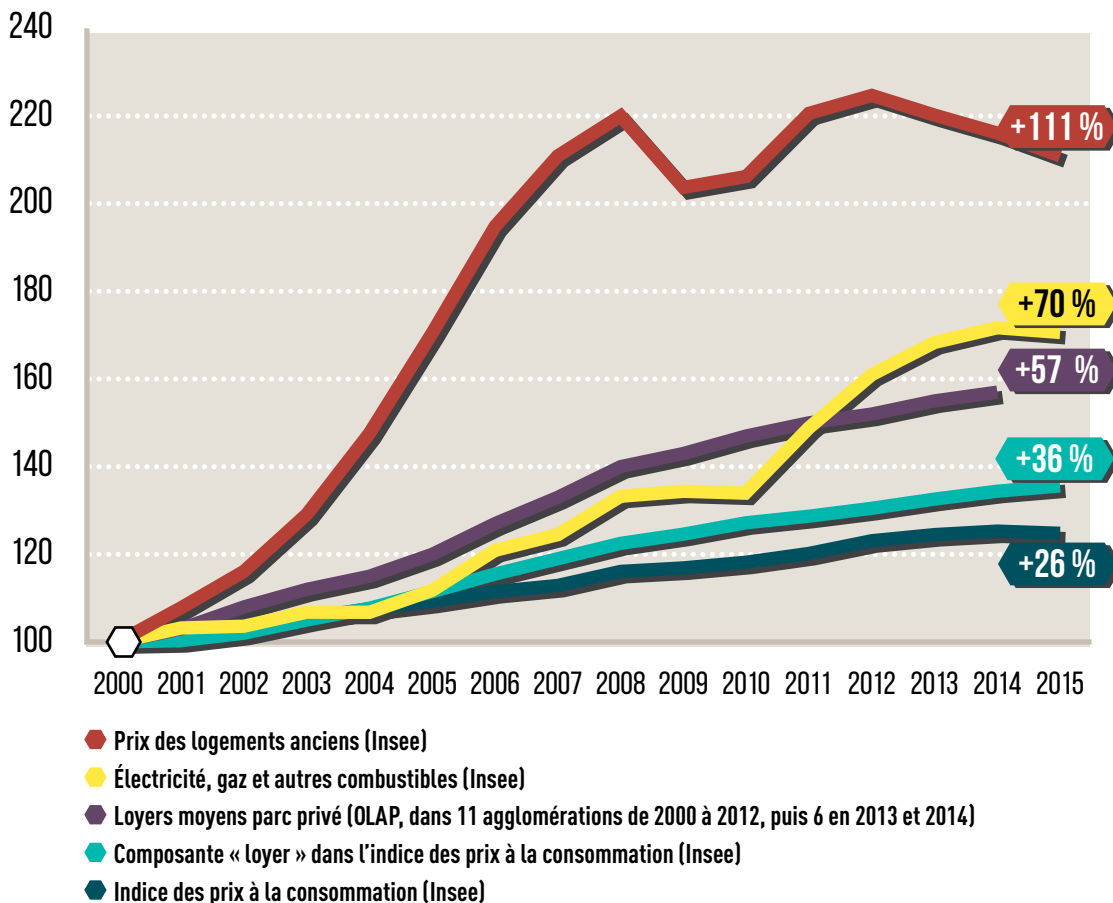
L'objectif affiché au début du quinquennat de **dynamiser la construction tout en maîtrisant les hausses de prix du logement**, a été abandonné en 2014. L'exécutif a alors **semblé regretter cette volonté réformatrice en réduisant significativement l'ambition de deux avancées importantes consistant à encadrer les loyers et instaurer une Garantie universelle des loyers (GUL)**. Il a préféré revenir à des recettes du passé consistant à privilégier l'investissement privé, sans réel ciblage géographique ou social de la production.

L'encadrement des loyers du secteur privé, inscrit en 2012 dans le programme de l'actuel Président de la République et voté dans le cadre de la loi Alur, reste pourtant justifié au regard de la progression des loyers depuis le début des années 2000, bien supérieure à celle des prix à la consommation.



## ÉVOLUTION DES PRIX DU LOGEMENT, DE L'ÉNERGIE, DES LOYERS DU PARC PRIVÉ ET DES PRIX À LA CONSOMMATION

SOURCE / Insee, OLAP.

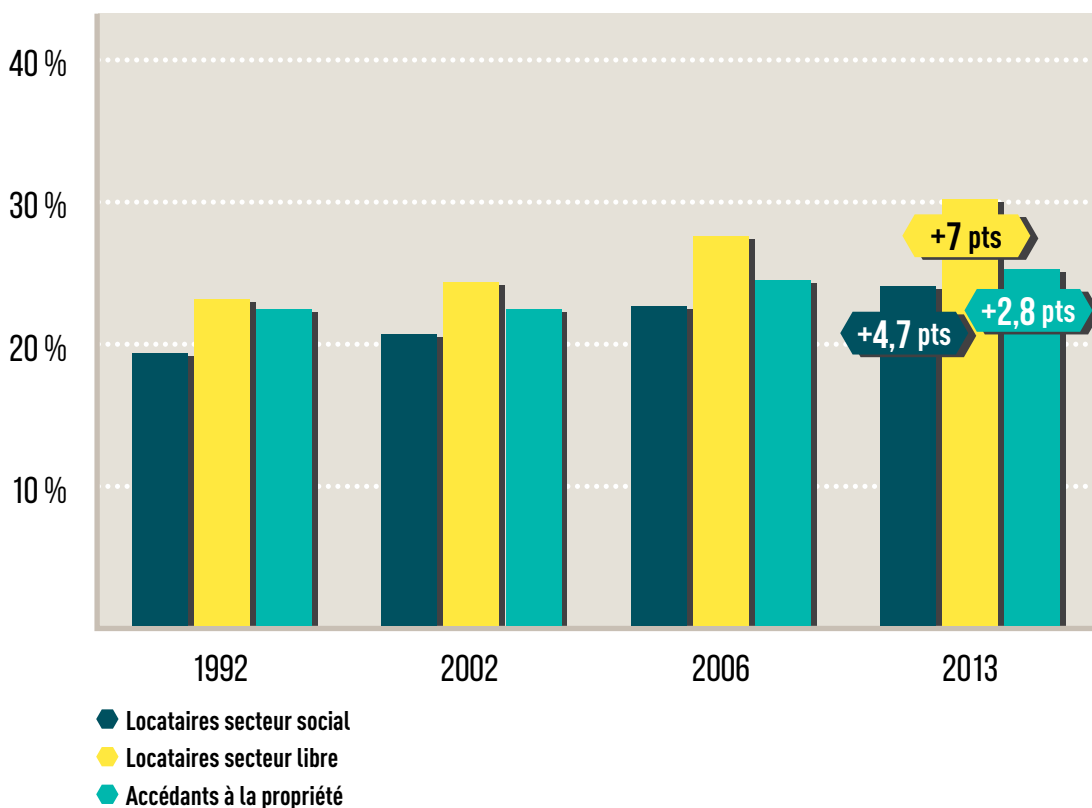


**L'encadrement des loyers** qui devait s'appliquer à 1 200 communes de 28 agglomérations, **a été limité à ce jour à une seule commune (Paris intra-muros)**. Son application depuis le 1<sup>er</sup> août 2015 permet à de nombreux locataires de voir leur loyer baisser par rapport à ce qu'il aurait été sans cette mesure. Le « loyer médian de référence » qui sert de base à l'estimation des loyers est en effet inférieur aux loyers de marché affichés dans

les vitrines des agences immobilières aujourd'hui, puisqu'il est calculé à partir de tous les loyers du stock de logements. Les montants économisés par les locataires ne seraient pas négligeables : inférieurs à 50 euros par mois pour un tiers des bénéficiaires, entre 50 et 100 euros pour un autre tiers et supérieurs à 100 euros pour le dernier tiers d'après l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP).

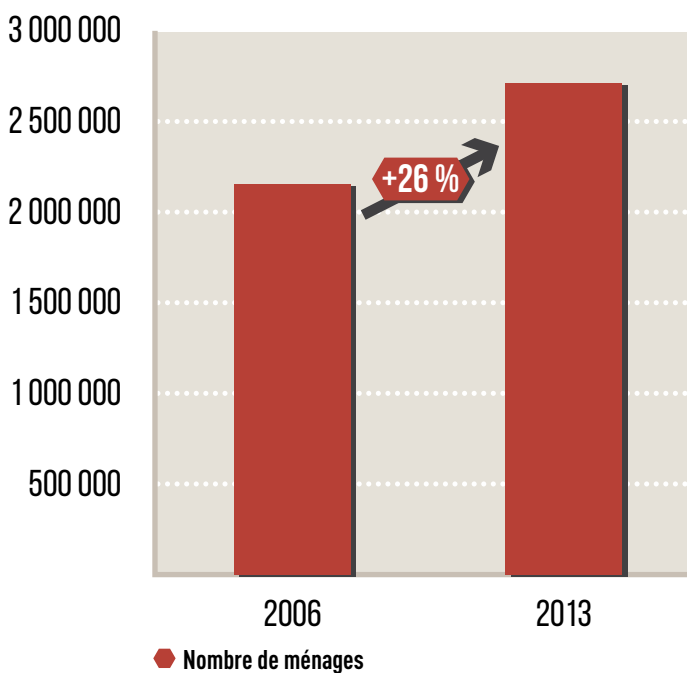
## TAUX D'EFFORT NET SELON LE STATUT D'OCCUPATION

SOURCE / Insee, enquêtes nationales Logement. Évolution 1992-2013.



## MÉNAGES EN TAUX D'EFFORT FINANCIER EXCESSIF\*

SOURCE / Enquêtes nationales Logement.



\* Taux d'effort net supérieur à 35 %, reste-à-vivre inférieur à 650 euros.

L'élargissement de la mesure à d'autres agglomérations se heurte à des obstacles techniques, du fait de l'absence d'observatoires des loyers, mais surtout politiques. Et, à part les agglomérations volontaires de Lille (où l'encadrement est annoncé pour début 2017) et Grenoble, **il manque singulièrement de réelle volonté politique** de créer ces observatoires, pourtant nécessaires, ne serait-ce que pour assurer une meilleure transparence des marchés immobiliers.

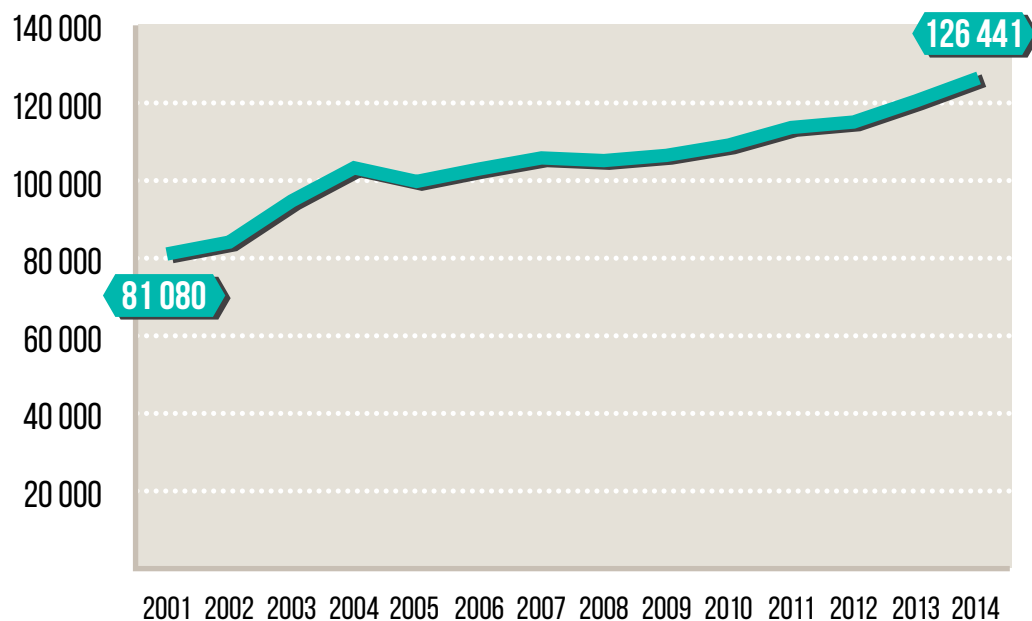
L'autre recul concerne la Garantie universelle des loyers (GUL), présentée initialement comme une « sécurité sociale du logement », dont **l'universalité a été abandonnée pour lui substituer des mesures très ciblées**, proches de ce qui existe déjà aujourd'hui, à savoir la Garantie des risques locatifs (« GRL 2 »)... en moins ambitieuses. **Rebaptisée « Visa pour le logement et l'emploi »** (Visale), **la nouvelle garantie** contre les impayés non seulement **n'est pas obligatoire et encore moins universelle**, mais elle ne peut bénéficier, si leur

baillleur l'accepte, qu'aux salariés précaires en excluant... les chômeurs. Quant aux étudiants, le gouvernement leur a réservé un nouveau dispositif particulier, **la « Caution locative étudiante »** (Clé), qui, avec 4 600 étudiants concernés fin août 2015 — soit 0,2 % des étudiants après une première année de mise en œuvre — semble bien dérisoire.

Alors que la Garantie universelle des loyers avait été présentée au début du quinquennat comme la réponse aux expulsions, son abandon laisse comme orpheline une politique visant à mieux les prévenir. Pour ne pas avoir à indemniser les bailleurs en cas d'impayés, **les préfetures continuent à exécuter des décisions de justice en augmentation régulière**. D'après des chiffres nationaux sans doute incomplets, ce sont encore près de 12 000 expulsions avec le concours des forces de l'ordre qui se produisent chaque année, entre deux trêves hivernales.

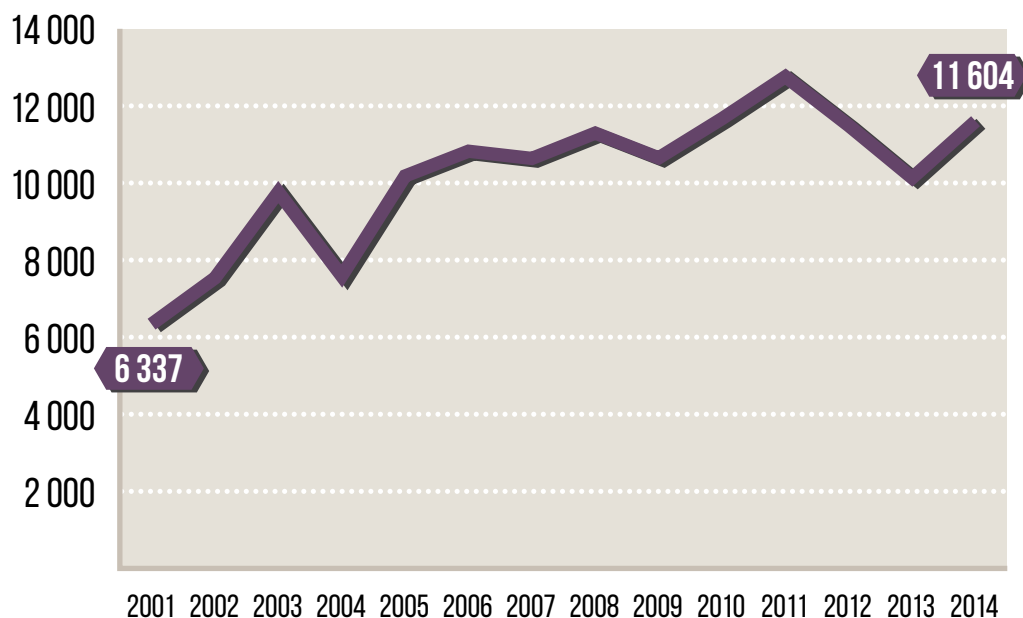
## DÉCISIONS DE JUSTICE POUR IMPAYÉS DE LOYER

SOURCE / Ministère de la Justice.



## EXPULSIONS LOCATIVES AVEC CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE

SOURCE / Ministère de la Justice.



## DES MARGES DE MANŒUVRE RESTREINTES PAR L'AUSTÉRITÉ BUDGÉTAIRE

Quasiment comme chaque année, mais avec une intensité inédite en 2015, **les APL ont été présentées par le gouvernement comme de faciles boucs émissaires de la hausse des loyers et des dépenses publiques et comme des sources d'économies potentielles**. Pas moins de 2 milliards d'euros d'économies étaient annoncées sur ces aides essentielles aux ménages modestes, qui sont les seuls à en bénéficier (une personne seule par exemple ne touche plus les APL si elle gagne plus de 1,1 Smic par mois). Le débat au Parlement, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016, a conduit à limiter les coupes annoncées à 116 millions d'euros, ciblées sur les allocataires qui disposeraient d'un patrimoine important (supérieur à 30 000 euros), ou qui « choisiraient »

de vivre dans des logements chers (dont le loyer est supérieur à 2,5 fois le loyer-plafond APL), ainsi que par le biais d'un arrondi à l'euro inférieur des prestations... La mesure consistant à aligner le calcul des ressources des jeunes sur celui du reste de la population au risque de toucher particulièrement les jeunes en situation précaire a finalement été annulé in extremis devant les protestations.

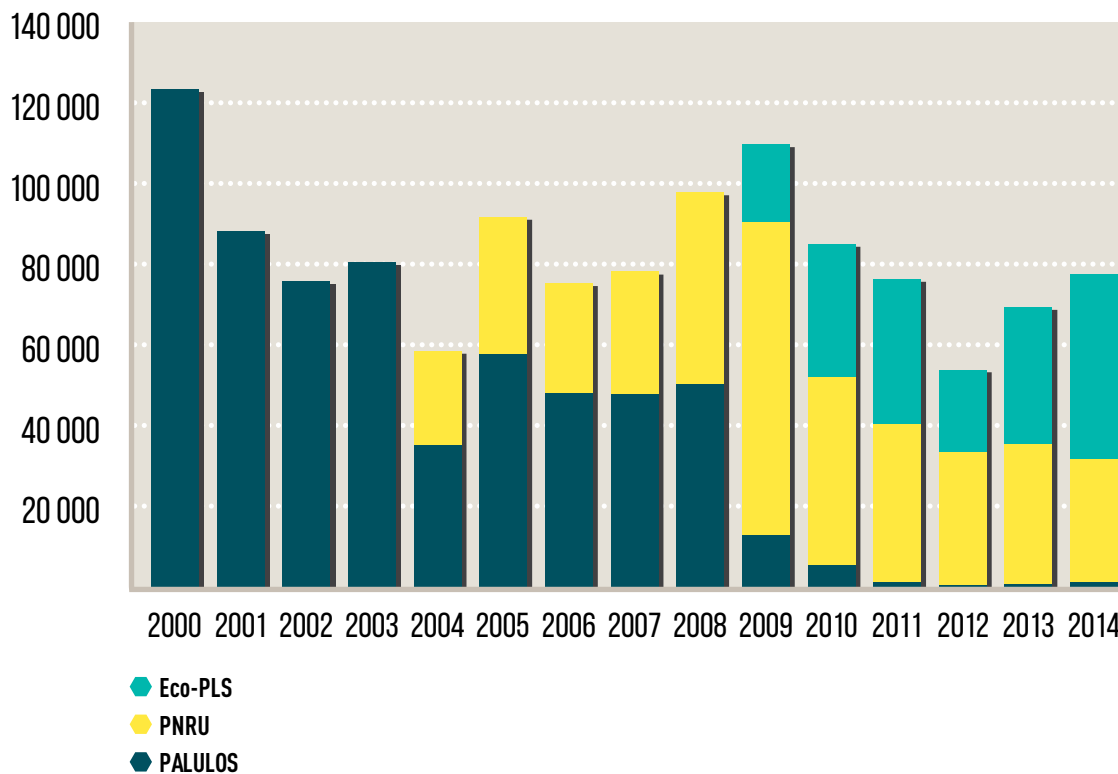
Quant aux APL à l'accession, supprimées en 2014, elles ont été rétablies cette année avant même l'entrée en vigueur de leur abandon. Cette volte-face supplémentaire du gouvernement était nécessaire, mais **ces éternelles valse-hésitations ne sont pas de nature à rassurer les ménages accédants et les établissements de crédit**.

Comme les aides à la personne, **les aides à la pierre** destinées à financer le logement social, en baisse régulière depuis des années, **ont semblé cette année sérieusement menacées**. Malgré l'annonce du Président de la République de la création d'un Fonds national des aides à la pierre (FNAP) doté de 500 millions d'euros, dont la moitié de crédits budgétaires de l'État, l'engagement de l'État n'est pas à la hauteur. Il se limite à 150 millions d'euros obtenus en fait par prélèvement de l'État sur les résultats du livret A, accrus grâce à la baisse de

la rémunération des banques pour sa collecte. Au final, l'État met ainsi en œuvre le projet de longue date de réduire à zéro ou presque ses subventions directes au monde Hlm, alors même que le candidat François Hollande avait promis... leur doublement. Les conséquences sociales de ces mesures seront inévitables : report de l'effort sur les collectivités territoriales et les organismes Hlm, freins à la production de logements sociaux, arbitrages difficiles entre les objectifs de réhabilitation et de construction...

## LOGEMENTS RÉHABILITÉS DANS LE PARC LOCATIF PUBLIC

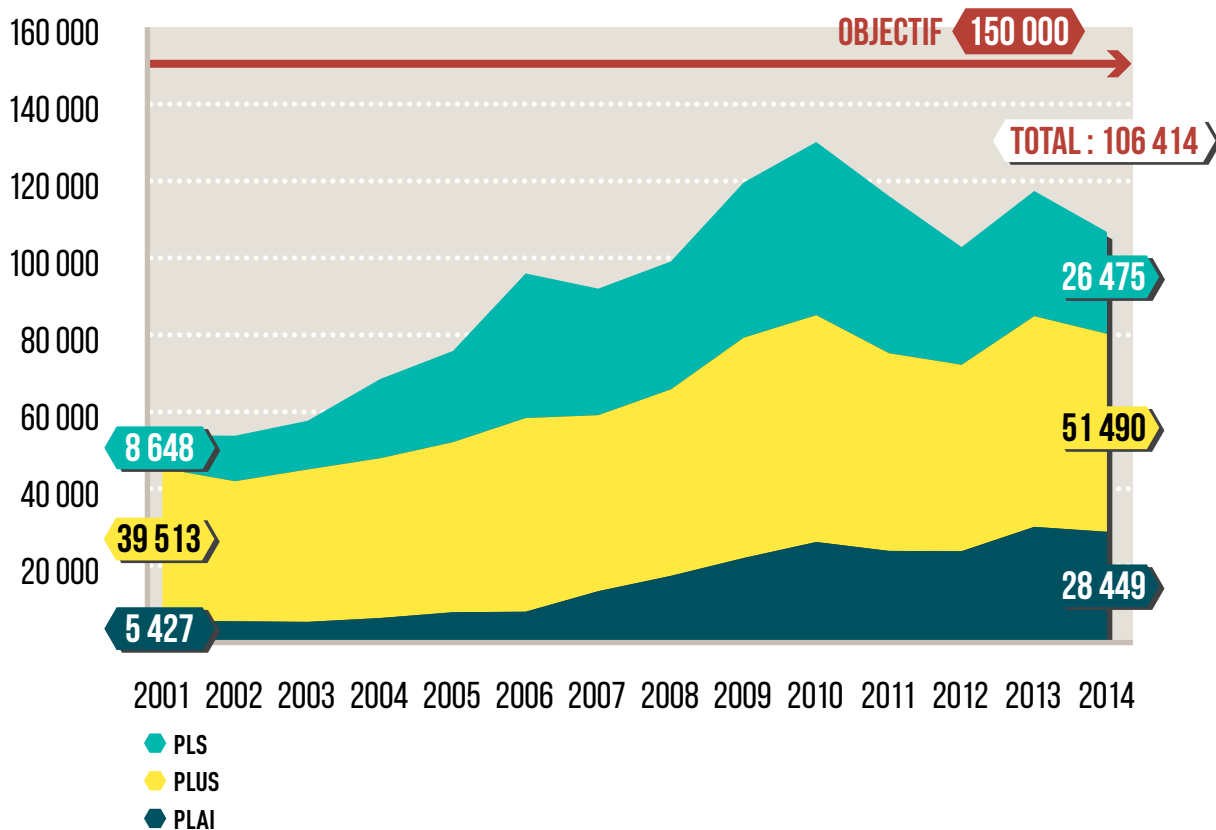
SOURCE / Ministère du Logement, bilan DGALN/DHUP.





## LOGEMENTS SOCIAUX FINANCÉS

SOURCE / Infocentre SISAL.



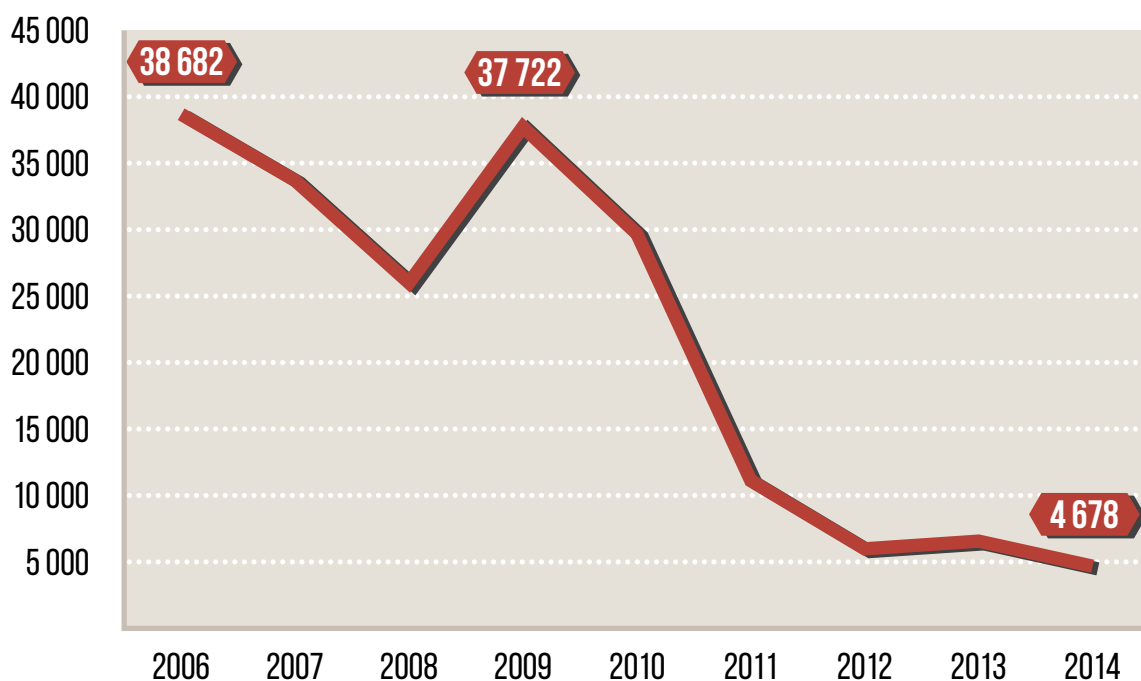
## UNE PRODUCTION HLM QUI STAGNE ET FREINE LA POLITIQUE DU « LOGEMENT D'ABORD »

Sans surprise à ce niveau d'effort budgétaire, la production Hlm stagne. Au lieu des 150 000 logements sociaux attendus, seuls 106 000 ont été financés en 2014, en baisse annuelle de 9 %. Les résultats pour 2015 ne sont pas encore connus mais ne devraient pas être très éloignés de ce chiffre insuffisant. Un même bilan décevant concerne la production de logements très sociaux à bas niveau de quittance (« PLAI adaptés »), à peine plus de 700 ont été programmés alors que 3 000 étaient attendus en 2015.

Inutile non plus, cette année encore, de compter sur la mobilisation du parc privé à vocation sociale, qui stagne à des niveaux très bas : alors que 27 000 logements privés avaient été conventionnés avec l'Anah en 2008, leur nombre passe pour la première fois sous la barre des 5 000 en 2014. Un échec qui empêche de produire rapidement des logements accessibles pour les ménages modestes dans les quartiers qui en manquent et de faire reculer la ségrégation spatiale.

## LOGEMENTS PRIVÉS CONVENTIONNÉS À « LOYERS MODÉRÉS »

SOURCE / Anah.



10

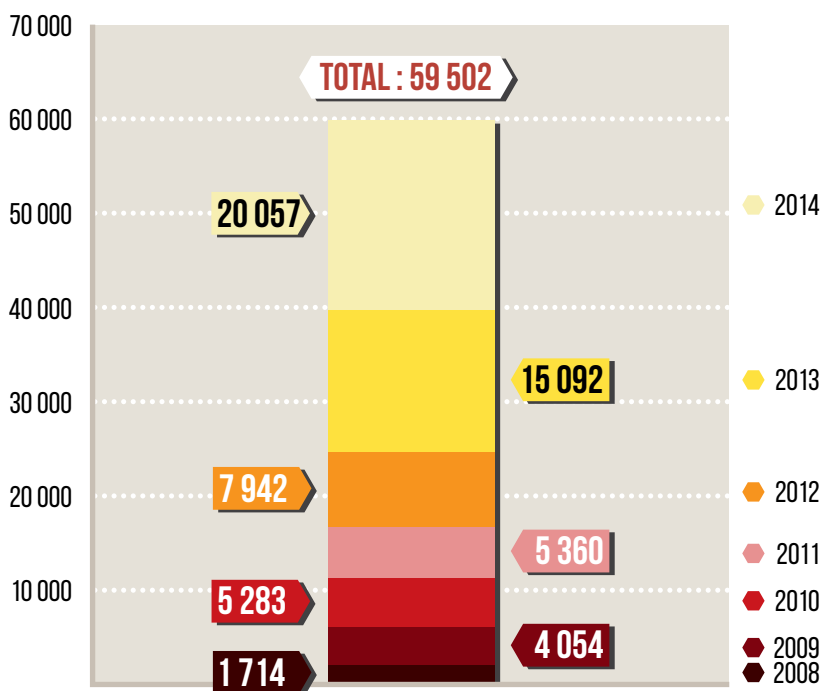
Dans ces conditions, **l'ambition** réaffirmée régulièrement, depuis 2009, du « **logement d'abord** » **peine à se concrétiser**. Malgré le lancement salué, au début de l'année 2015, d'un plan de réduction des nuitées hôtelières, **le recours à l'hôtel, coûteux et inadapté aux familles, poursuit sa hausse** : + 23 % en 2015 après des hausses de 27 % en 2013 et en 2014, pour atteindre 40 000 nuitées quotidiennes à la fin de l'année.

**La volonté affichée de privilégier le logement pérenne plutôt que l'hébergement d'urgence ne se traduit pas clairement dans les actes** ou dans le budget. Faute d'alternatives et face à une

demande croissante, **les services d'hébergement sont engorgés**. Chaque mois, ce sont donc, entre autres, des centaines de femmes, parfois avec enfants, qui appellent en vain le 115. La promesse de sortie de la gestion « au thermomètre » peine elle aussi à se réaliser. Malgré la création de nouvelles places, notamment en Île-de-France, cet hiver encore, des places hivernales seront ouvertes ainsi que des gymnases, simplement pour mettre à l'abri du froid les personnes les plus exclues, avec la perspective d'une fermeture quand reviendra le printemps. Et le nombre de ménages reconnus prioritaires au Droit au logement opposable (Dalo) restant à reloger ne cesse d'augmenter.

## MÉNAGES PRIORITAIRES DALO NON RELOGÉS

SOURCE / InfoDalo, « suivi de cohorte », Comité de suivi de la mise en œuvre du Dalo, données arrêtées au 17 février 2015.



## MALGRÉ LES INCITATIONS FISCALES, LE MARCHÉ RESTE DÉPRIMÉ

Alors que le gouvernement cherche à faire des économies **sur le dos des ménages pauvres et modestes**, il n'hésite pas à engager de nouvelles dépenses pour soutenir l'activité du secteur immobilier qui profiteront principalement aux classes moyennes supérieures, voire aux ménages les plus aisés. C'est ainsi qu'il a introduit au dernier moment un élargissement du prêt à taux zéro (« PTZ + ») dont le coût, pour la génération des accédants de 2016, est évalué à 2 milliards d'euros - pas loin d'un triplement par rapport au coût actuel. Les nouveaux PTZ + pourront couvrir jusqu'à 40 % de l'achat (20 % aujourd'hui)

pour une acquisition d'un logement neuf ou dans l'ancien avec travaux, partout en France, et le relèvement des plafonds de ressources pour y être éligible (jusqu'à 5 000 euros par mois pour un couple avec deux enfants en zone B1, contre 4 333 euros jusqu'ici) ne profitera de fait qu'au tiers de Français les plus aisés, puisque les autres y étaient déjà éligibles.

Cette mesure s'inscrit dans le sillage de la politique menée l'an dernier, avec des avantages fiscaux distribués largement dans l'espoir de relancer le marché et l'emploi, sans ciblage social

ou géographique suffisamment précis. Incitation à l'investissement locatif dit « Pinel », abattement fiscal de 100 000 euros sur les donations de logements neufs et de terrains constructibles, abattement exceptionnel de 30 % sur les plus-values immobilières de cession de terrains à bâtir, renforcement du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) sans plafond de ressources... : **le gouvernement n'avait pas craint d'aider les ménages les plus aisés** dans l'espoir de les inciter à investir dans la pierre, malgré **le coût que cela représente pour les finances publiques**. Si le « Pinel » a permis de produire 50 000 logements contre 34 000 l'année précédente avec le « Duflot », le surcoût pour les finances publiques a été de 155 millions d'euros pour 16 000 logements supplémentaires, soit près de 10 000 euros par

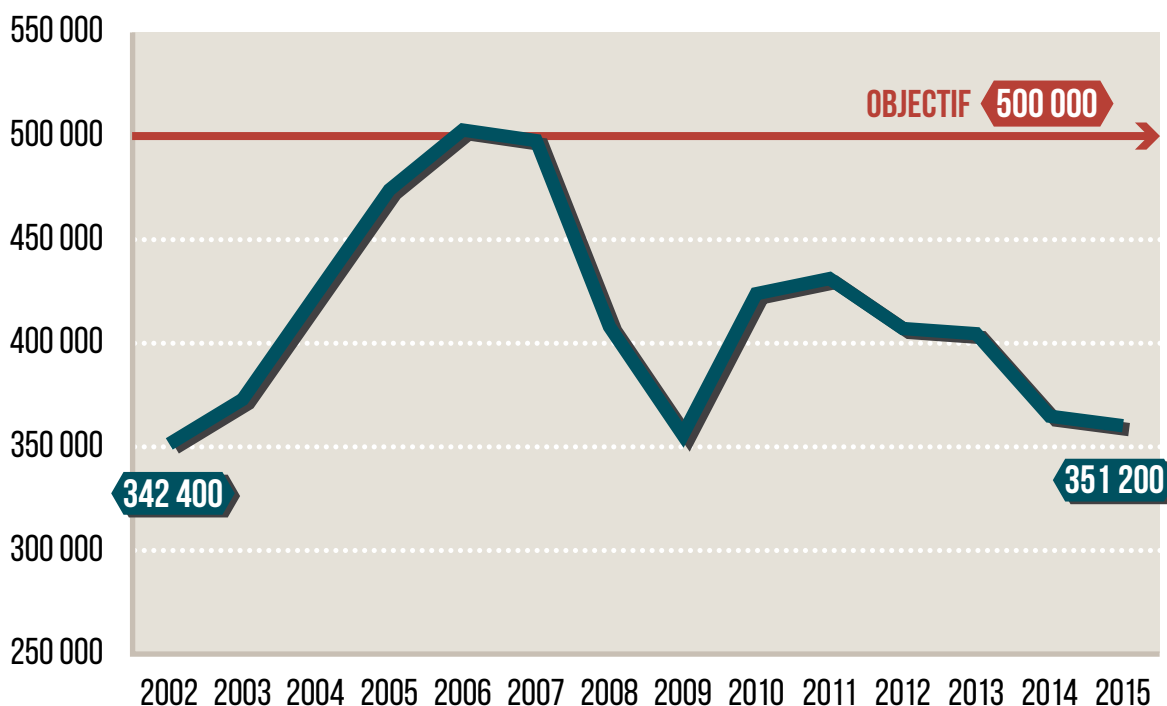
logement. Un paradoxe, à l'heure où **les possibles effets indésirables des aides** ne cessent d'être disséqués lorsqu'il s'agit des APL, destinées aux classes populaires.

Pour autant, **le secteur du bâtiment reste atone, à un niveau de construction de logements neufs proche de son plus bas niveau** atteint lors de la crise économique de 2009. 351 000 logements ont été mis en chantier sur les douze derniers mois, un chiffre stable par rapport à l'année précédente, alors qu'il était encore de 400 000 ou plus entre 2010 et 2013. Un résultat décevant, même si certains acteurs économiques prédisent une relance de l'activité en 2016, en lien avec l'amélioration de la conjoncture économique.



### LOGEMENTS MIS EN CHANTIER

SOURCE / SOeS, Sit@del2, estimations sur données arrêtées à fin novembre 2015. Inclut les DOM à partir 2006.



## CONCLUSION

Le bilan de la politique nationale du logement 2015, sans être à tous les égards négatif, n'est pas, une fois de plus, à la hauteur de la situation que révèlent les derniers chiffres du mal-logement. Outre le manque de moyens financiers dégagés, la lutte contre l'exclusion par le logement manque de pilotage. **Le plan quinquennal de lutte contre la pauvreté ne semble pas bénéficier d'un portage politique** par l'État local suffisant et les outils qui contribuent à lutter contre le mal-logement (diagnostics à 360°, les nouveaux Plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées, les SIAO) peinent à produire des effets significatifs, d'autant qu'ils ne sont pas suffisamment appropriés par les intercommunalités dont les compétences en matière d'hébergement et de logement ont été élargies.

Au-delà des points analysés ci-dessus, la Fondation Abbé Pierre souligne son attachement à ce que **le projet de loi « Égalité et Citoyenneté »**, annoncé lors du Comité interministériel de la Ville du 5 mars 2015 comme une réponse sociale aux attentats de janvier 2015 et actuellement en cours de concertation, **soit effectivement présenté au Parlement**, et témoigne d'une réelle ambition. Cette approche, bien que partielle, est fondamentale pour désenclaver les quartiers populaires et concilier droit au logement et droit à la ville pour les ménages modestes.

**À plus d'un an de la prochaine élection présidentielle**, ce temps doit être mis à profit pour relancer une politique du logement cohérente et ambitieuse, pour doper la production de logements sociaux et la mobilisation du parc privé et appliquer enfin l'encadrement des loyers.



# Mixité sociale ou Droit au logement ?

## ZOOM

Les pauvres sont-ils assignés à résidence ? Le débat récurrent sur la répartition spatiale des populations les plus précaires a rebondi en janvier 2015 après les attentats qui ont endeuillé la France. Le Premier ministre, Manuel Valls, y avait vu les conséquences d'un « apartheid » à la française. Un Comité interministériel a débouché en mars 2015 sur l'annonce, revisitée depuis, d'une interdiction **du relogement des ménages à bas revenus dans les Hlm des quartiers dits « politique de la Ville »** (QPV). Pour transcrire les annonces du Premier ministre — qui portent également sur un renforcement de la loi SRU et une réforme des attributions de logements sociaux —, un projet de loi portant notamment sur le logement, intitulé « Égalité et citoyenneté » est en cours d'élaboration pour un passage au Parlement au printemps 2016.

La Fondation Abbé Pierre avait initialement réagi pour dénoncer l'interdiction du relogement des ménages à bas revenu dans les quartiers politique de la Ville, où sont pourtant concentrés les logements qui leur sont les plus accessibles, soulignant ainsi que la mixité sociale ne devait pas servir de prétexte au recul du droit au logement, comme on le voit hélas déjà trop souvent. Dans ce

prolongement, ce chapitre vise à démontrer que **l'on n'a pas nécessairement à choisir entre la mixité sociale et le droit au logement**, en revisitant, à travers les liens qui les unissent, des thèmes aussi divers que la paupérisation du parc social, la répartition spatiale des logements socialement abordables et leur attribution, les discriminations subies par les ménages à bas revenus, prioritaires « Dalo » ou immigrés, ou encore le bilan de la rénovation urbaine dans les quartiers politique de la Ville.

## DROIT AU LOGEMENT ET MIXITÉ SOCIALE : DEUX OBJECTIFS EN TENSION

### Le scandale de la ségrégation

La mixité sociale et le droit au logement constituent deux objectifs légitimes mais en tension. Sans action politique volontariste, cette contradiction vient heurter soit l'une — quand le relogement des ménages pauvres s'effectue souvent aux mêmes endroits —, soit l'autre — quand la mixité devient un prétexte pour éviter le relogement des populations « indésirables ».

Le débat autour de la mixité sociale prend sa source dans une réalité sociale et spatiale que tout le monde s'accorde à juger intolérable : la ségrégation croissante des populations selon leurs revenus ou leurs origines. Cette ségrégation traduit un creusement des inégalités entre individus et entre quartiers : les classes populaires décrochent et les quartiers où elles vivent aussi.



Depuis 2008, la crise économique a frappé plus durement les territoires en Zones urbaines sensibles (ZUS), où, en 2012 le taux de pauvreté atteint 38,4 %, trois fois plus que la moyenne. Cette paupérisation est accrue par l'arrivée de nouveaux ménages plus pauvres que la moyenne en ZUS.

Pendant longtemps, le constat inquiétant d'une aggravation de l'écart entre ZUS et hors-ZUS était compensé par le rappel, par les chercheurs, que ces quartiers étaient pauvres mais servaient aussi de tremplin pour bon nombre de ménages. Or, la situation devient d'autant plus douloureuse **que les perspectives résidentielles des ménages vic-times de cette ségrégation s'amenuisent avec le temps**. Le début des années 2010 est, en particulier, marqué par une très forte chute du nombre de sorties du parc social vers d'autres statuts et en 2013, pour la première fois depuis longtemps, on sort davantage du parc social pour rester locataire que pour devenir propriétaire.

La tension entre mixité sociale et droit au logement tient aussi au poids de notre héritage urbain et social qui fait du parc immobilier un ensemble particulièrement hétérogène : **offre locative sociale aux loyers les plus faibles concentrée dans les grands ensembles ; gentrification** des centres-villes ; paupérisation des « cités » au moment où les couches moyennes profitaient du développement de l'accession à la propriété...

### L'intolérable pénalisation des ménages en difficulté et pauvres au nom de la mixité sociale

Face à la montée de la ségrégation territoriale et la paupérisation du parc social, les pouvoirs publics ont cherché à rétablir une certaine mixité sociale. Mais la consistance de cette notion est faible, sa

définition floue et les leviers d'intervention sont limités et déconnectés les uns des autres. Autant de conditions qui font de la mixité sociale **un mot d'ordre consensuel et ambigu**.

Depuis le début des années 1980, la législation relative au logement a progressivement intégré les objectifs du droit au logement et de la mixité sociale, de façon simultanée (dans la loi de lutte contre les exclusions en 1998 par exemple), ou non, en insistant par exemple davantage sur la nécessaire recherche de la mixité à travers la rénovation urbaine lancée à partir de 2003, ou à l'opposé sur le droit au logement avec l'institution du Droit au logement opposable en 2007.

Très vite, l'articulation entre la politique de la Ville irriguée par l'objectif de mixité sociale et celle en faveur du logement des personnes défavorisées visant à mettre en œuvre le droit au logement s'est révélée délicate. Leurs outils et les acteurs qui les manient sont distincts, et la tension entre ces deux objectifs, qui ne s'opposent pas nécessairement, résulte souvent de l'insuffisance des moyens disponibles pour favoriser le droit au logement.

L'objectif de mixité sociale, quand il est instrumentalisé, peut ainsi se retourner contre les ménages les plus fragiles en quête d'un logement en servant d'argument au tri ou aux discriminations dans les procédures d'attribution de logements sociaux. **De nombreux exemples au cours des dernières décennies attestent d'un tel dévoiement** de la « mixité sociale », de manière à s'assurer **qu'un « seuil de tolérance »** de ménages immigrés ou pauvres ne soit pas dépassé. Le conseil de l'Europe a d'ailleurs condamné la France en 2008 car « le concept de mixité sociale (...) conduit souvent à des résultats discrétionnaires, ce qui exclut les pauvres de l'accès au logement social. » La mixité sociale se mue même parfois, sans base légale, en mixité ethnique à sens unique, qui pénalise les ménages immigrés ou étrangers.

Si, depuis, la réflexion s'est engagée, notamment entre la Halde et les bailleurs sociaux, aboutissant à des actions communes, des procédures plus transparentes et mieux harmonisées, des critères de priorité mieux partagés, des fichiers communs de la demande et des formations accrues des agents sur le terrain, les pratiques résistent parfois et les signaux politiques émanant du gouvernement sont ambigus.

À cet égard, l'interdiction du relogement des ménages pauvres en quartier politique de la Ville, envisagée initialement par le gouvernement et portée par différents élus locaux, serait, à court terme, la plus mauvaise des solutions, et constituerait un véritable retour en arrière. Elle les priverait d'un parc de 1,2 million de Hlm parmi les plus accessibles. Alors que le Sénat vient de voter en juin 2015 l'interdiction des discriminations « à raison de la précarité sociale », comment l'État pourrait-il se permettre de faire des ménages à bas revenus une catégorie dotée d'un droit au

relogement inférieur aux autres ? Sans ce parc social, où seraient relogés par exemple les ménages dits « Dalo », alors que l'on n'arrive déjà pas à reloger tous les prioritaires ? D'après les derniers chiffres ComDalo, au moins 18 % des relogements Dalo ont eu lieu en ZUS au second semestre 2014. À certains endroits, ce taux est bien plus élevé : 27 % dans l'Essonne, 36 % dans l'Oise, 40 % dans les Bouches-du-Rhône, 69 % dans la Marne, 73 % en Charente-Maritime.

Suite aux alertes de nombreux acteurs, il semble que l'interdiction soit transformée dans le projet de loi en possibilité de refus d'un ménage pour cause de « mixité sociale », mais à condition que lui soit proposé à la place un logement social hors-QPV. C'est une bonne nouvelle, mais des garanties doivent alors être apportées : garantir au candidat rejeté une offre alternative effective ; prendre en compte le choix du demandeur ; clarifier les motifs pouvant relever de la mixité sociale, afin d'éviter les contournements, en particulier pour procéder à des discriminations qui ne disent pas leur nom.

## AGIR DANS LES « QUARTIERS INSENSIBLES »

La ségrégation ne vient pas uniquement des difficultés que rencontrent les ménages vivant en quartiers « politique de la ville » (QPV). La paupérisation du parc social est aussi le revers de la médaille du renchérissement du parc privé. **Si l'occupation des logements sociaux des ZUS se paupérise, c'est aussi parce que les prix de l'immobilier des autres quartiers excluent de plus en plus les couches populaires.** Ces quartiers peuvent prendre des formes variées, qu'il s'agisse des quartiers huppés anciens des centres-villes bourgeois, ou des communes périurbaines pavillonnaires de classes moyennes supérieures, voire même de quartiers récemment gentrifiés ou en voie de l'être, dans les centres urbains ou leur proche périphérie.

## Produire du logement abordable dans les quartiers qui en manquent

L'article 55 de la loi SRU, qui impose un quota de logements sociaux dans chaque commune urbaine, constitue une réponse centrale aux enjeux de ce chapitre afin de loger les ménages à bas revenus hors des quartiers paupérisés. Pourtant, l'effort des communes reste trop inégal. Les derniers chiffres de la période 2011-2013 sont inquiétants : 36 % des communes n'ont pas respecté leurs obligations.

Face aux différents échappatoires, qui consistent pour certains maires récalcitrants à produire surtout des logements sociaux « haut de gamme », l'avant-projet de loi Égalité et citoyenneté veut imposer, dans les objectifs de production de logements sociaux de toutes les communes SRU, un plafond de 30 % de PLS et un minimum de 30 % de PLAI. Cette modulation irait dans le bon sens mais mériterait d'être renforcée. Une commune disposant de seulement 5 % de logements sociaux, par exemple, ne pourrait construire plus de 5 % de PLS pour atteindre ses objectifs triennaux. Les préfets doivent aussi se substituer aux maires qui refusent de respecter leurs objectifs : pour être crédible, la menace doit être exécutée à l'égard des élus qui bafouent ouvertement la loi.

Outre l'offre sociale nouvelle à mieux répartir, l'enjeu est aussi de rendre accessible l'offre déjà existante en baissant les loyers Hlm hors QPV, de manière à en ramener un maximum en-dessous des loyers-plafonds APL, et à redonner à cette aide son pouvoir solvabilisateur, alors que les loyers Hlm récents sont souvent trop élevés. L'objectif serait de moins dépendre du financement initial du logement social, et de moduler les loyers en fonction de l'évolution des revenus des locataires. **Mais sans financement public complémentaire, il est à craindre que les bailleurs sociaux**, soumis comme tout acteur économique à l'équilibre bud-

gétaire, **n'aient pas les moyens de baisser le loyer de suffisamment de logements sociaux**. Financer ces baisses uniquement par des hausses de loyers d'autres locataires du parc social sera difficile et, à l'évidence, pas suffisant. Face à la paupérisation du parc social, la redistribution interne entre ses locataires atteint ses limites.

Le débat sur les meilleures manières de faire progresser la mixité sociale dans les quartiers aisés ne peut se cantonner au parc social, c'est-à-dire uniquement à 14 % du parc de logements français. La mobilisation du parc privé aurait l'avantage de produire rapidement une offre accessible qui ne dépende pas de l'implantation du parc social et qui soit bien répartie géographiquement. Mais quantitativement, le bilan des opérations de mobilisation du parc privé à vocation sociale est décevant. **Les objectifs affichés n'ont presque jamais été atteints, et les résultats sont même orientés à la baisse**. Faible lisibilité de dispositifs nombreux, complexes et instables, budgets insuffisants pour motiver les bailleurs, ciblage géographique aléatoire, manque d'opérateurs très sociaux : les défauts pointés par de nombreux rapports appellent une remise à plat et un volontarisme politique inédit.

Plusieurs grands principes peuvent guider la réforme que la Fondation Abbé Pierre appelle de ses vœux et propose de mettre en débat. Tout d'abord, **il faut privilégier les niveaux de loyer vraiment sociaux**. Ensuite, les dispositifs devraient être au maximum unifiés ou harmonisés pour accroître leur lisibilité. Ils devraient de plus être complétés par une garantie des loyers fiable pour rassurer les bailleurs. Enfin, **le ciblage géographique des dispositifs doit être élaboré plus finement**, à la fois pour répondre aux besoins réels là où ils existent et éviter les effets d'aubaine.

Encore faut-il que les collectivités s'en emparent comme d'un outil de lutte contre la ségrégation. Il conviendrait dans cette perspective de compléter l'article 55 de la loi SRU, relatif à un quota de logements sociaux par commune, par **des objectifs chiffrés** de mobilisation du parc locatif privé, commune par commune.

### Attribuer les logements abordables aux ménages prioritaires

Il ne suffit pas de disposer de logements sociaux, voire très sociaux hors des « quartiers politique de la Ville ». Encore faut-il que les ménages à bas revenus qui souhaitent y vivre puissent accéder à ces logements. C'est pourquoi **les ménages Dalo ou modestes doivent être vraiment prioritaires, en particulier hors des QPV.**

La reconquête du contingent préfectoral reste à parfaire, en l'identifiant précisément. La mobilisation des autres réservataires, notamment des collectivités, devrait se faire par quota de ménages prioritaires, à condition que les seuils soient réellement suffisants pour répondre à l'ensemble de la demande sociale prioritaire et qu'ils ne se transforment pas dans les faits en plafonds.

Cette priorisation affichée par le projet de loi en cours d'élaboration, est toutefois contredite par certaines de ses dispositions, qui prévoient la perte du caractère prioritaire Dalo des ménages en cas de refus de propositions Hlm, de défaut de renouvellement de leur demande, ou en cas de demande de mutation interne au parc social. Le droit à **une certaine latitude dans le choix de son lieu de vie fait partie du jeu des attributions de logement social** et doit être pleinement intégré au processus.

De plus, il faut s'interroger sur les élus locaux qui, pour éviter les ménages extérieurs à leur commune, ont aussi réussi à imposer une véritable « préférence communale » dans les procédures d'attribution de logements sociaux. **La préférence communale** mérite d'être débattue afin d'explicitier des pratiques souvent informelles ou tellement évidentes qu'elles ne sont plus questionnées, alors qu'elles constituent un frein au relogement des ménages en difficulté et à une meilleure répartition des ménages à bas revenu sur le territoire.

Location choisie, cotation, transparence, passage à l'échelle intercommunale, priorisation des ménages à bas revenus ou prioritaires Dalo, reconquête du contingent préfectoral, mobilisation des autres contingents... : c'est toute la procédure d'attribution Hlm qui est depuis quelques années en voie de modification. Si ces réformes sont menées à bien et parviennent à triompher des multiples conservatismes, elles sont porteuses d'une avancée sociale et méritent toute notre attention.

Nous pouvons donc saluer, dans le projet de loi Égalité et citoyenneté, la recherche d'organisation et de cohérence dans les orientations locales données aux attributions des logements sociaux, en rendant obligatoires, pour les EPCI dotés d'un PLH approuvé, **une conférence intercommunale du logement** (CIL) et un accord collectif intercommunal (ACI). Reste à savoir si ces deux outils pourront imposer leurs objectifs à tous les acteurs de la filière. De même, la cotation, c'est-à-dire l'attribution de Hlm en fonction de critères objectifs, est encouragée, même si cette avancée reste facultative pour les collectivités.



## Dépasser la souveraineté communale

Face à la spécialisation des territoires, le développement des politiques de l'habitat à l'échelle intercommunale est sans doute l'antidote la plus efficace. Encore faut-il dépasser réellement les souverainetés communales, qui perdurent souvent au cœur même des intercommunalités. Or, les EPCI sont encore bien souvent une addition de choix municipaux plus que les espaces d'émergence d'un intérêt général communautaire.

La désignation des élus intercommunaux par un suffrage indirect, l'absence de compétence sur les PLU... malgré la progression indiscutable de l'intercommunalité, **la gouvernance locale reste au milieu du gué et la confusion des pouvoirs et la dilution des responsabilités perdurent**. La réforme en cours de la métropole du Grand Paris, née officiellement le 1<sup>er</sup> janvier 2016, offre un exemple

très parlant des attermoissements d'une évolution vers l'intercommunalité destinée à lutter contre la ségrégation spatiale, et de la résistance des élus locaux à partager compétences et financements.

L'affirmation de véritables intercommunalités pleinement en charge de l'habitat est pourtant seule à même de permettre **le développement de politiques territorialisées**. Sans quoi l'État est en effet réduit à édicter des normes de plus en plus précises, de sorte que de véritables « usines à gaz » se constituent dans le code de la construction. Le système semble arriver à bout de souffle, étouffé par les schémas, les quotas et les ajustements législatifs réguliers qui épuisent les acteurs locaux et éloignent les citoyens de la compréhension des enjeux politiques.

## QUARTIERS DE RELÉGATION : ET SI ON PENSAIT AUX HABITANTS ?

La mixité sociale, on l'a vu, peut être atteinte sans pénaliser le droit au logement des ménages modestes, en partageant l'effort de développement de logements à vocation sociale et d'accueil des personnes mal-logées. Il ne faut naturellement pas pour autant en conclure qu'il serait inutile d'agir dans les quartiers fragilisés. Bien au contraire, mais il s'agit moins ici de construire des logements sociaux que d'en rénover, moins de répartir les populations que de permettre à celles qui y vivent, ici et maintenant, d'y vivre mieux, de pouvoir être pleinement actrices de leurs quartiers, et de disposer d'équipements et de services publics de même qualité que tous les autres.

### Les conditions de logement des habitants des quartiers populaires progressent inégalement : les leçons du PNRU

La rénovation urbaine a-t-elle pu apporter des réponses satisfaisantes face à une réalité sociale aussi difficile ? **Le PNRU mené ces dernières années a indubitablement eu le mérite d'améliorer le bâti des quartiers concernés et d'offrir de nouvelles perspectives résidentielles à certains ménages**. Mais il a aussi parallèlement contribué à accentuer la pénurie de grands logements très sociaux, réduit pendant des années les attributions au sein du parc social des communes concernées, qui avaient déjà du mal à reloger les ménages des bâtiments démolis, trop souvent négligé la montée en puissance des intercommunalités et ainsi freiné la reconstruction de l'offre de logements sociaux démolis dans les autres parties du territoire, là où pourtant ils font profondément dé-

faut. La chercheuse Christine Lelévrier a en outre constaté des phénomènes de « reconcentration » de la pauvreté sur les segments du parc non rénovés, où les familles délogées ont été relogées.

Finalement, faire venir des classes moyennes dans des logements locatifs intermédiaires ou en accession à la propriété dans les quartiers rénovés s'est révélé souvent illusoire. « *Du point de vue de la mixité, c'est un échec patent*, explique ainsi le politiste Renaud Epstein, *les quartiers restent populaires et immigrés. Mais est-ce que cet objectif était pertinent ? Finalement, le succès de l'ANRU est d'avoir investi dans ces quartiers populaires et d'avoir bénéficié à leurs populations.* »

Le « PNRU2 » (2014-2024) est censé mieux prendre en considération les aspirations des habitants, intervenir à une échelle plus adaptée et être mieux articulé aux autres dimensions de la politique de la Ville, mais s'annonce d'ores et **déjà bien moins ambitieux** (5 milliards de subventions seulement sur les 10 prochaines années, entièrement financés par Action Logement).

### Vers une mixité sociale endogène aux quartiers ?

L'amélioration des conditions de vie dans les quartiers populaires, outre les bénéfices pour les habitants, aurait des effets de mixité sociale tout aussi assurés que les politiques de peuplement. D'une part, **il est illusoire d'espérer faire revenir massivement des classes moyennes dans des quartiers dégradés** et stigmatisés. D'autre part, l'amélioration des conditions d'habitat, la diversification des statuts d'occupation et la proposition d'une offre neuve de qualité en accession sociale peuvent **permettre à des ménages issus de ces quartiers, en situation socialement ascendante, de rester** dans des secteurs auxquels ils sont attachés. En effet, il ne faut pas sous-estimer **l'attache d'une partie des habitants à leur quartier**, même si celui-ci est parfois dévalorisé de l'extérieur.

Une mixité sociale « endogène » aux quartiers populaires présente l'avantage **de fidéliser les habitants** disposant des ressources les plus importantes, qui peuvent jouer un rôle social positif, et évite de réserver les logements neufs de qualité aux habitants extérieurs au quartier, ce qui serait difficile à accepter pour les habitants en place.

### La mixité sociale n'est pas la seule solution pour les quartiers de relégation

Les quartiers dits « sensibles » sont confrontés à des problèmes urbains liés au quartier lui-même (état du bâti, localisation, dégradation de l'environnement urbain, éloignement, enclavement...) et sociaux propres à ses habitants (chômage, formation, paupérisation). **Répartir différemment leurs populations**, en espérant attirer des ménages plus aisés et loger ailleurs certains des ménages pauvres, **ne changerait pas fondamentalement les problèmes** pointés ici. Dans le premier cas, le quartier resterait dégradé. Dans le second, certains de ses habitants pauvres seraient simplement disséminés ailleurs. S'il est nécessaire de faire reculer la concentration de la pauvreté, il ne faut pas oublier que le problème premier reste tout de même la pauvreté, avant sa plus ou moins grande concentration.

La mixité sociale est un principe consensuel au sein de la classe politique et dans les médias, mais de nombreux chercheurs en débattent ardemment. Le cœur de la discussion tourne autour de l'existence ou non d'un « effet quartier ». À condition sociale égale, vivre dans un quartier pauvre joue-t-il un rôle négatif, positif ou neutre sur la situation sociale de leurs habitants ?

Les débats se focalisent souvent sur les effets de la ségrégation résidentielle sur l'école. Plusieurs études attestent par exemple **de l'effet positif pour les élèves de la mixité scolaire et sociale à l'échelle des établissements et des classes**, en termes d'émulation, de cohésion sociale, de citoyenneté ou d'ouverture d'esprit. Mais on ne doit pas résumer le problème des écoles des quartiers populaires à la mixité sociale. La plupart des mouvements de protestation de parents de ces zones réclament par exemple avant tout de meilleures écoles, des professeurs plus nombreux, mieux formés, plus expérimentés, des effectifs par classe moins étouffants, des intervenants extérieurs, des pédagogies adaptées aux élèves en difficulté.

En définitive, plutôt que d'attendre les effets d'un hypothétique changement de population, il convient de **s'intéresser au sort des habitants des « quartiers »**, ici et maintenant, en assumant qu'il existe et existera des quartiers populaires et que l'objectif des politiques doit être avant tout d'améliorer leur quotidien, en s'appuyant sur leurs ressources et leurs identités, plutôt que de chercher à les « invisibiliser » à tout prix. Il faut assumer que les quartiers populaires, au moins à moyen terme, accueillent en majorité des familles pauvres ou modestes, à qui il faut impérativement assurer des services publics — emploi, transports, école, culture — de qualité et donner à ces quartiers les mêmes chances que les autres. Or, d'après l'enquête Conditions de vie et aspirations du Crédoc, près de deux tiers des personnes qui disent vivre ou travailler dans un quartier « sensible » ont l'impression que leurs conditions de vie se sont beaucoup dégradées ces dernières années.

## CONCLUSION

De nombreux débats complexes traversent les champs politiques et scientifiques sur l'importance de la mixité sociale et, le cas échéant, les meilleurs moyens de combattre la ségrégation sans sacrifier le droit au logement. La mixité est-elle bénéfique aux ménages des quartiers populaires ou est-elle une manière d'accélérer la gentrification ? Faut-il disperser les populations pauvres ? Faut-il privilégier des ménages de classes moyennes dans les quartiers pauvres ?

Confrontés à des débats théoriques difficiles à trancher, les acteurs ont besoin d'orientations pratiques pour guider leur action. Face à ces incertitudes, deux grandes priorités nous semblent indispensables et prudentes, allant de manière assez sûre dans le sens du droit au logement et de la mixité sociale sans opposer l'un à l'autre. **D'une part favoriser l'installation de ménages pauvres et modestes dans tous les quartiers : mécaniquement, le relogement des pauvres dans les quartiers aisés diminue leur concentration dans les quartiers défavorisés. D'autre part améliorer dès maintenant les conditions de vie dans les quartiers populaires** : des bâtis rénovés, des écoles de qualité, des espaces publics entretenus, des services et équipements adaptés. La concentration de ménages défavorisés justifie à elle seule la concentration de moyens supplémentaires pour contrecarrer l'injustice sociale.

De manière plus générale, ces politiques doivent pouvoir **dessiner un « socle républicain » capable de dépasser les contradictions entre mixité et droit au logement**, en s'appuyant sur l'affirmation progressive du droit au logement dans la législation, qui s'est accompagnée de la reconnaissance d'un droit à la liberté de choix et d'un droit à la ville.

La conjugaison de la mixité sociale et du droit au logement se décline, dans les outils politiques à notre disposition, par des actions sur la production et l'attribution de logements accessibles. Mais elle implique à plus long terme **une action volontariste de régulation des marchés immobiliers** ; sans quoi les mécanismes correcteurs auront toujours un temps de retard par rapport aux dynamiques économiques de gentrification de la ville (redistribuer la rente foncière pour faire payer les ségrégateurs plutôt que les ségrégés ; outre les leviers fiscaux, disposer de pouvoirs de régulation plus directs, en particulier à travers l'encadrement des loyers du parc privé ; une garantie universelle des loyers...).

La ségrégation enfin est creusée par une augmentation des inégalités de revenus qui assigne à chaque groupe social des territoires particuliers et hiérarchisés. **Prétendre combattre la ségrégation uniquement au travers d'une politique de peuplement est donc largement illusoire.** Autant que sur l'habitat, il faut **agir sur les inégalités de revenus**, car une politique urbaine ne compensera pas entièrement une polarisation croissante des richesses, qui, d'une manière ou d'une autre, se traduit toujours spatialement et mine à long terme la légitimité des mécanismes de redistribution.

# Les propositions de la Fondation Abbé Pierre

## ANNEXE

« **L**e Contrat social pour une nouvelle politique du logement », publié par la Fondation Abbé Pierre avant la dernière élection présidentielle, proposait en 2012 une ambitieuse refonte de la politique du logement. Il avait été signé sans réserve par l'actuel Président de la République.

Les réformes menées depuis près de quatre ans nous amènent à faire le bilan des engagements tenus et à actualiser nos propositions. Certains points ont réellement avancé, comme le passage des quotas de logements sociaux de la loi SRU de 20 à 25 % dans les agglomérations tendues. D'autres ont été engagés mais restent au milieu du gué, comme l'encadrement des loyers. Quelques engagements, enfin, ont été tout simplement reniés : qu'il s'agisse en particulier du doublement des aides à la pierre du logement social ou de la Garantie universelle des loyers. Au final, les objectifs du Contrat social sont bien loin d'être atteints, que l'on pense aux 500 000 logements dont 150 000 logements sociaux à construire par an, au respect de la loi Dalo ou à la prévention des expulsions.

C'est pourquoi, avant d'entamer l'an prochain une vaste campagne d'interpellation, la Fondation Abbé Pierre tient à rappeler et actualiser ses propositions. **L'action à mener** pour résorber la crise du logement **nécessite un volontarisme politique fort**, inscrit dans la durée, à tous les niveaux du secteur du logement et de l'immobilier, et souvent des moyens financiers supplémentaires. **La production de logements neufs est indispensable pour répondre au dynamisme démographique français** et à la pénurie de logements. Mais il ne s'agit pas de construire pour construire : **les 500 000 nouveaux logements par an doivent correspondre à la demande**, d'un point de vue géographique et social, avec des logements abordables, en particulier dans les zones tendues.

Cet objectif doit s'accompagner d'**une action pour libérer le foncier constructible et réguler les marchés immobiliers**, en particulier les loyers du parc privé. Et s'appuyer sur une gouvernance locale de l'urbanisme et du logement cohérente et clarifiée, à l'échelle des agglomérations.

Au-delà de ces objectifs généraux, une politique du logement plus juste doit se soucier en priorité des plus défavorisés, rendre impératifs **le relogement des ménages prioritaires Dalo et la mise en œuvre du « Logement d'abord »**, ainsi qu'une véritable prévention des expulsions locatives et des évacuations de terrains, squats ou bidonvilles sans solution digne.



# PREMIER PILIER

## PRODUIRE D'AVANTAGE DE LOGEMENTS ACCESSIBLES

**L**a France manque de logements, et sa démographie dynamique risque d'accroître cette pénurie si la construction reste à des niveaux aussi bas qu'en 2015 (350 000 logements construits). Mais on ne répondra pas à la pénurie en construisant n'importe où, et à des prix inaccessibles pour les ménages à la recherche d'un logement. Cette relance de la construction à prix plafonnés ne pourra être accomplie finement qu'avec l'implication des autorités locales au niveau des bassins d'habitat. Elle nécessite également un cadre national, aujourd'hui insuffisant. Les avantages consentis jusqu'ici au secteur du logement social, comme la TVA à 5,5 %, sont positifs, mais insuffisants, comme le montre la stagnation en 2015 du nombre de logements sociaux financés (environ 110 000, loin de l'objectif de 150 000).

**Adopter une loi de programmation pluriannuelle**, comme le fut le Plan de Cohésion sociale entre 2005 et 2009, garantissant aux acteurs du logement **une visibilité à moyen terme pour lancer des programmes de logements vraiment sociaux et des logements dans le parc privé adaptés (Pensions de famille...) et accompagnés (foyers...)**, tout en participant à relancer le logement en général. Cette loi viserait à atteindre l'objectif de 150 000 logements vraiment sociaux (hors PLS) par an, sous plafonds de loyers APL, dont 60 000 PLAI, avec un ciblage territorial fin répondant aux besoins exprimés localement. Cette ambition suppose **une augmentation des aides à la pierre**

**conformément à la promesse présidentielle de les doubler**, alors qu'elles diminuent cette année encore. Cette baisse de subventions n'est pas compensée par l'appel à projet « PLAI adapté » lancé fin 2013 qui, malgré son objectif réduit (3 000 logements en 2015), n'a été atteint qu'à moins de 25 %, du fait d'un pilotage fluctuant par le ministère, de renoncements budgétaires (sur le doublement du forfait charges des APL) et des arbitrages locaux qui ont pénalisé les projets.

**Libérer des terrains constructibles** en instaurant **une fiscalité croissante dans le temps sur la plus-value réalisée au moment de la vente des terrains constructibles**, afin de décourager leur rétention, de partager cette plus-value avec les collectivités bâtisseuses et d'améliorer l'exécution des documents d'urbanisme ; **en mobilisant les terrains publics plus rapidement**, avec des décotes plus fortes en les fléchant vers des programmes de logements sociaux et très sociaux ; en multipliant également **des mécanismes innovants de démembrement de la propriété des sols et du bâti**, dont il existe aujourd'hui diverses formes : propriété publique, baux emphytéotiques, coopératives d'habitants, organismes fonciers solidaires...

**Moduler la Dotation générale de fonctionnement (DGF)** des collectivités en fonction des efforts de construction de logement, notamment de logements sociaux, de manière à encourager les EPCI et les maires bâtisseurs.

**Susciter une offre supplémentaire de logements intermédiaires, en secteur tendu sans les substituer aux logements sociaux.** Ramener les investisseurs institutionnels vers le logement, en conditionnant leurs avantages fiscaux actuels, qui devraient être liés à la détention d'une part minimum de logements intermédiaires dans leur



patrimoine. Conditionner les avantages fiscaux de type « Pinel » à **des contreparties sociales plus fortes** (plafonds de ressources et de loyers, recentrage sur les zones tendues, interdiction de louer à ses propres descendants...).

**Relancer une accession sociale à la propriété sécurisée pour les ménages modestes**, en instaurant un mécanisme qui permette aux accédants qui rencontrent des difficultés de reprendre provisoirement le statut de locataire, tout en restant dans le même logement.

**Adopter un cap lisible de long terme en matière de politiques publiques du logement.** Tous les acteurs du logement partagent l'idée que le secteur a besoin de stabilité et de prévisibilité du cadre législatif et institutionnel. Cet impératif ne doit pas inciter à l'immobilisme mais au contraire à préparer des réformes structurelles avec un cap lisible pour les années à venir. ■

## DEUXIÈME PILIER

### RÉGULER LES MARCHÉS ET MODÉRER LES COÛTS DU LOGEMENT

Produire n'est pas suffisant. La production prend du temps et reste limitée par rapport au parc existant qui constitue la principale source de solution de logement. Elle peut aussi alimenter la hausse des prix en l'absence de mécanismes de modération des prix de sortie et des loyers des logements neufs. La régulation des marchés et l'encadrement de la rente foncière serviront aussi à relancer à long terme la construction, car la chute actuelle des mises en chantier de logements est due non seulement à la crise économique, qui rogne le pouvoir d'achat des acheteurs et locataires potentiels, mais aussi à des prix du foncier restés à un niveau très élevé.

**Encadrer les loyers** pour les faire revenir à un niveau plus acceptable. L'encadrement prévu dans la loi Alur, appliqué uniquement à Paris, doit être généralisé au plus vite, dès que les observatoires locaux seront en place, chantier qu'il faut faire aboutir rapidement. Mais le dispositif voté semble trop timide pour provoquer une réelle baisse des loyers, au-delà de ceux qui sont les plus abusifs. Le cadre législatif de l'encadrement des loyers devra sans doute être amendé à terme pour le rendre plus ambitieux, et éviter qu'il n'entérine

les loyers très élevés actuels, en particulier ceux des petites surfaces. Les loyers à la relocation doivent rester strictement encadrés, à travers le décret annuel reconduit depuis août 2012, dont l'application doit être contrôlée. Le mécanisme doit être complété par **une taxe sur les loyers les plus abusifs**, en appliquant et en élargissant la « taxe Apparau » sur les micro-logements, de manière à dissuader les bailleurs de pratiquer de tels niveaux de loyer.

**Capter 300 000 logements du parc privé à loyers modérés par an**, soit environ 5 % des logements privés mis en location chaque année. Cette mobilisation pourrait être formalisée notamment par le conventionnement des logements avec l'Anah et les dispositifs d'intermédiation locative. Elle nécessite aussi la reconnaissance d'un statut de « bailleur privé d'intérêt général », pour le bailleur qui mettrait ses logements à loyer social et très social à disposition de publics modestes, en contrepartie d'avantages fiscaux proportionnels à l'effort social consenti et d'une gestion locative garantie. La mobilisation du parc privé a l'avantage de produire rapidement une offre accessible qui ne dépende pas de l'implantation du parc so-

cial et qui soit bien répartie géographiquement, de manière à ce que toutes les communes aient à court terme des capacités d'accueil des publics modestes, indépendamment de leur taux de logements sociaux. Elle est donc un complément indispensable à la loi SRU et une des réponses pour le relogement des ménages prioritaires Dalo.

**Baisser les loyers de certains Hlm** en les reconventionnant, c'est-à-dire en les passant par exemple de PLS à PLUS, ou de PLUS à PLAI ce qui suppose un refinancement des bailleurs. Adapter les loyers du parc public aux ressources des ménages, en incitant les bailleurs sociaux à pratiquer une remise sur le loyer des ménages dont le taux d'effort est important, grâce notamment aux fonds du supplément de loyer de solidarité (SLS).

**Revaloriser les APL**, supprimer le mois de carence, et doubler le forfait charges qui s'est déconnecté des coûts réels de l'énergie.

**Mobiliser autant que possible le parc vacant.** La taxe renforcée sur les logements vacants amoindrit son efficacité, mais doit être complétée par des réquisitions si nécessaire, et servir d'appui pour promouvoir des outils de mobilisation du parc privé (bail à réhabilitation, conventionnement, AIVS, sous-location...). Les collectivités devraient aussi pouvoir déclencher une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique en cas de vacance prolongée et injustifiée d'un logement.

**Mettre en œuvre la loi transition énergétique et donner la priorité à la rénovation des passoires thermiques des ménages modestes**, en fléchant vers eux au moins la moitié des 500 000 rénovations thermiques prévues chaque année (120 000 Hlm et 130 000 logements privés). Consacrer des moyens financiers et humains supplémentaires aux actions de repérage et de réhabilitation de ces logements, et notamment au programme « Habiter mieux » de l'Anah destiné à la rénovation thermique des logements des ménages modestes. Développer les sociétés de tiers-financement pour déclencher les opérations de rénovation les plus complexes, notamment en copropriété. **Déployer un « bouclier énergétique »**, à un niveau suffisant d'aide à la facture, pour éviter les privations subies par les 5 millions de ménages précaires énergétiques à faire face à leurs factures, qu'ils soient locataires ou propriétaires-occupants. Inclure par décret la performance thermique dans la décence avec une échéance à moyen terme, pour éviter de faire perdurer la mise en location des logements trop énergivores. Fortement mobilisés, les budgets des FSL pour les aides à l'énergie doivent aussi être accrus.

**Mieux encadrer les frais d'agence** qui sont à la charge des locataires en cas de déménagement, pour que les frais facturés ne soient pas proportionnels au niveau de tension de la zone, mais correspondent à des actes précis réalisés au profit du locataire (conseils, recherche active de logements) et non ceux accomplis à la place du bailleur (visite, état des lieux, contrat de bail...). ■

# TROISIÈME PILIER

## PRÉVENIR ET COMBATTRE LES FACTEURS D'EXCLUSION PAR LE LOGEMENT

La régulation globale des marchés du logement ne doit pas faire oublier l'urgence d'intervenir contre le mal-logement : 3,8 millions de personnes sont concernées, dont 141 500 personnes sans domicile. Pour elles, il est impossible d'attendre encore : il faut donc dès à présent trouver des solutions de logement adaptées, dans le parc social ou privé.

Pour les ménages en fragilité de logement, qui pourraient basculer dans le mal-logement à tout instant, des mécanismes de prévention sont nécessaires et bénéfiques pour toute la société, de manière à éviter les coûts économiques et sociaux du mal-logement. Ces coûts sont souvent supérieurs aux efforts supplémentaires à réaliser pour respecter le droit au logement opposable et prévenir le sans-abrisme et les expulsions ou évacuations.

**Privilégier un accès direct à un logement pour les personnes sans domicile** qui le souhaitent, dans la philosophie du « Logement d'abord », plutôt qu'un parcours sinueux en hébergement, en hôtel ou en statut dérogatoire au bail de droit commun, qui est non seulement inadapté aux personnes mais aussi coûteux pour la collectivité. **Renforcer le plan de sortie des hôtels**, dans lesquels les familles restent pendant des mois (parfois des années) dans des conditions indignes et sans aucun accompagnement social. Donner la priorité aux solutions autonomes et durables de loge-

ment (notamment les Pensions de famille) plutôt que le renouvellement sans fin de l'hébergement d'urgence. En attendant, le chantier de l'humanisation des centres d'hébergement doit se poursuivre, de même que la rénovation des foyers de travailleurs migrants, en y associant davantage leurs habitants eux-mêmes. **Accroître le nombre de places en centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA)**. Faire respecter le principe de l'accueil inconditionnel en hébergement et **interdire toute mise ou remise à la rue sans solution**.

**Respecter strictement le Droit au logement opposable (Dalo)** et reloger en urgence les plus de 59 000 ménages d'ores et déjà reconnus prioritaires et non relogés à ce jour. Il s'agit de mobiliser à la fois le parc social (en faisant appel à tous les contingents de logements sociaux, en particulier celui d'Action Logement à hauteur de la loi, et celui de l'État, et en substituant les préfets aux bailleurs sociaux si nécessaire) et le parc privé (à travers un plan de captation de logements privés).

**Prévenir les expulsions locatives le plus en amont possible**, en intervenant dès les premiers impayés signalés pour favoriser le maintien dans le logement des locataires en difficulté temporaire (via un apurement de la dette) ou prévoir leur relogement, en proposant aux bailleurs concernés une indemnisation. Il faut s'assurer en parallèle que chaque ménage soit informé et accompagné à chaque étape de la procédure. Aucune expulsion ne doit être mise en œuvre sans solution de relogement adapté aux besoins et aux moyens des ménages. Les expulsions et évacuations de squats, terrains et bidonvilles ne doivent pas non plus être mises en œuvre sans solution digne pour leurs occupants.

**Instaurer une véritable Garantie des risques locatifs universelle**, appliquée à tous les baux, permettant une indemnisation de tous les bailleurs en cas d'impayés, en échange d'une suppression de la caution locative. Ce nouveau droit à la garantie des risques pour les bailleurs se substituerait aux assurances privées et autres dispositifs, si bien que la garantie publique devrait être assise sur une contribution des bailleurs, de l'État et d'Action Logement.

**Résorber les 300 à 600 000 logements indignes** et les copropriétés dégradées en appliquant au plus vite les nouvelles dispositions de la loi Alur. Il faut pour cela **attribuer des moyens ambitieux à l'Agence nationale de l'habitat** (Anah) pour financer la réhabilitation des habitations les plus dégradées, et donner aux opérateurs des moyens adaptés aux besoins pour l'accompagnement social, juridique et technique des ménages propriétaires ou locataires victimes d'habitat indigne. La **lutte contre les marchands de sommeil et propriétaires indécents** doit être rendue plus efficace, notamment en donnant à la justice les moyens de s'y impliquer davantage.

**Lancer un plan de sensibilisation et de lutte contre les discriminations**, dans le parc social comme dans le parc privé, à l'accession comme à la location pour révéler (« testings »...) et sanctionner les discriminations. Poursuivre le chantier des procédures d'attribution de logement social pour une plus grande implication des demandeurs dans le choix du logement qu'ils habiteront et une plus grande transparence et impartialité du système de décision. Des expérimentations de location choisie, cotation et d'anonymisation des demandes se développent : il sera bientôt temps d'envisager leur généralisation. Les bailleurs doivent éga-

lement mieux expliciter les raisons des refus de demandes de logement social, notamment aux motifs de « ressources insuffisantes » et de la « mixité sociale ».

Faire appliquer sans délai la loi du 5 juillet 2000 sur **les aires d'accueil des Gens du voyage**, en substituant le préfet aux maires en cas de nécessité, et développer les terrains familiaux et solution d'habitat adapté permettant de répondre aux besoins d'ancrage des Gens du voyage. Reconnaître la caravane comme un logement, pour permettre notamment l'accès aux aides aux logements.

**Mettre l'accent sur l'accès aux droits des personnes mal-logées**, ce qui passe par un renforcement des moyens des associations qui pratiquent l'accompagnement aux droits liés à l'habitat, des aides juridictionnelles accrues et un large effort de communication sur des dispositifs ou recours trop peu utilisés (logement social, Dalo, FSL...). Pour aider les personnes en grande précarité à accéder aux services de base, **soutenir et développer les accueils de jour** et rendre effectif le droit à la domiciliation.

Pour renforcer sa portée et empêcher qu'il soit éternellement second par rapport au droit de propriété ou à la libre administration des collectivités locales, **inscrire le droit au logement dans la Constitution.** ■



# QUATRIÈME PILIER

## CONSTRUIRE UNE VILLE ÉQUITABLE ET DURABLE

La hausse des prix de l'immobilier et les dynamiques spontanées du marché du logement ont tendance à évincer les classes populaires des quartiers les plus recherchés. Le rôle de la puissance publique dès lors n'est pas seulement de produire des logements mais aussi de combattre la spécialisation sociale et fonctionnelle des villes, pour éviter la relégation des plus modestes dans les quartiers les plus reculés et dans les formes d'habitat les plus vétustes. L'État et les collectivités disposent d'outils et de moyens d'agir face à ces processus de long terme :

**Faire appliquer l'article 55 de la loi SRU** conformément à la loi de 2013 qui l'a renforcé, en limitant la part des PLS dans les logements construits. Les élus locaux doivent être plus vivement incités à la respecter, en doublant le prélèvement par logement manquant des communes visées par cette disposition, en plus des pénalités qui ne pèsent que sur les communes dites « en carence » et dont le quintuplement prévu dans la loi n'est pas automatique. Les préfets doivent se substituer aux maires qui refusent de respecter leurs objectifs.

Compléter l'article 55 de la loi SRU, relatif à un quota de logements sociaux par commune, par des **objectifs chiffrés de mobilisation du parc locatif privé, commune par commune**, conformément à une répartition qui serait réalisée par les EPCI. Les objectifs seraient contraignants mais les moyens d'y parvenir laissés à l'appréciation des collectivités en fonction de leur situation locale (réquisition de logements vides, préemption, expropriation, baux emphytéotiques, conventionnements Anah, gestion locative adaptée, sous-location...).

**Généraliser les secteurs de mixité sociale (SMS) dans les PLU** pour permettre la construction systématique d'un pourcentage de logements sociaux dans chaque programme immobilier, afin d'en assurer la construction et la répartition dans le diffus dans tous les quartiers de la ville.

Rendre plus ambitieux le nouveau **Programme national de rénovation urbaine**, qui tire les leçons des réussites et des limites du premier PNRU, en cessant de privilégier les démolitions quand une réhabilitation est possible et en associant réellement les habitants à la définition et la mise en œuvre des projets, ce qui implique de laisser un temps suffisant pour la participation des citoyens en amont des décisions. Prévoir le respect strict du « 1 pour 1 » et le remplacement des logements démolis par des PLAI à hauteur de 75 % à l'échelle de l'agglomération. Cela nécessite un budget de l'État en complément des financements d'Action Logement.

**Poursuivre le renforcement des mécanismes de péréquation**, horizontale entre collectivités et verticale de la part de l'État, dans la modulation de ses dotations financières. Les nouvelles métropoles, en particulier celle du Grand Paris, doivent permettre d'accroître la mise en commun des ressources fiscales très inégales selon les communes ou départements qui les composent.



Dans le cadre d'une grande réforme fiscale plus large, destinée à rendre notre système plus lisible et redistributif, fiscaliser davantage la transmission du patrimoine immobilier, notamment lors des successions et donations, moments-clés de la reproduction des inégalités. **Redistribuer la rente foncière, en surtaxant les transactions des biens immobiliers les plus chers.** Cette « Contribution de solidarité urbaine » doit avoir pour but de résorber les inégalités territoriales en ponctionnant la hausse des prix les plus élevés des quartiers riches pour financer la rénovation des logements et la production de logements abordables dans les quartiers qui en manquent.

**Unifier la gouvernance locale du logement, de l'urbanisme** (PLU, permis de construire, droit de préemption...) **et de l'hébergement** au niveau des EPCI. Les compétences actuelles, malgré un mouvement d'affirmation des métropoles, restent trop éclatées, au risque de déresponsabiliser les acteurs, de complexifier la gouvernance du logement et de susciter des phénomènes de concurrence entre communes voisines pour attirer les emplois et rejeter les populations modestes. Ce changement d'échelle doit s'accompagner d'une démocratisation des EPCI, dont les représentants doivent être élus au suffrage universel direct.

Au-delà des mesures précises énoncées, plusieurs fils rouges parcourent ces propositions et doivent inspirer chaque décision : **donner la priorité aux plus exclus sans tomber dans une politique résiduelle** ou palliative qui négligerait l'universalité des droits et la régulation des marchés, **prévenir** le plus en amont possible **les ruptures sociales**, **clarifier la gouvernance locale et simplifier les multiples dispositifs** qui s'accumulent au détriment de la lisibilité de l'action publique et de l'accès aux droits, privilégier une **approche interministérielle** pour assurer la cohérence des politiques publiques, résister à la tentation court-termiste de réduire toujours plus les moyens financiers et humains des dispositifs sociaux, et enfin **associer les personnes à l'évaluation de leurs besoins** et à la mise en œuvre des politiques publiques les concernant.

Enfin, à côté des solutions propres au logement, il convient de rappeler qu'il restera extrêmement difficile d'assurer le droit au logement de tous tant que certains publics seront privés de ressources décentes. C'est-à-dire tant que les minima sociaux, en particulier le RSA, ne seront pas revalorisés et ouverts aux 18-25 ans, et tant que certaines catégories de personnes comme les demandeurs d'asile ne verront pas rétabli leur droit au travail. Il est socialement insoutenable de laisser dans notre société des centaines de milliers de personnes survivre avec quelques centaines d'euros par mois, voire moins. ■





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