



Fondation
Abbé Pierre
pour le logement
des défavorisés

L'état du mal-logement en France

21^e 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

2015 : une politique du logement en panne d'ambition

REGARD

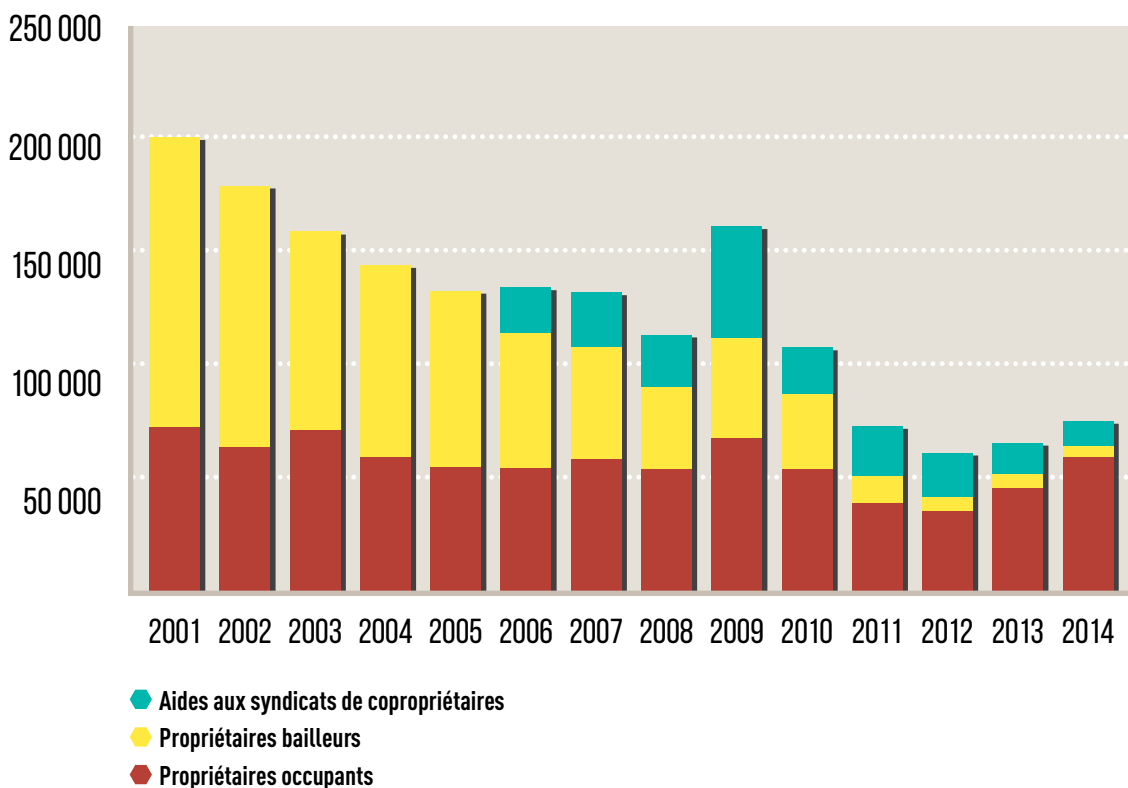
Après une année 2014 très décevante, l'année 2015 n'offre guère plus de motifs de se réjouir. **Le cadre financier est si contraint et le niveau d'ambition politique si réduit**, que les progrès ne peuvent être que limités, alors que la situation économique et sociale ne s'améliore pas.

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.

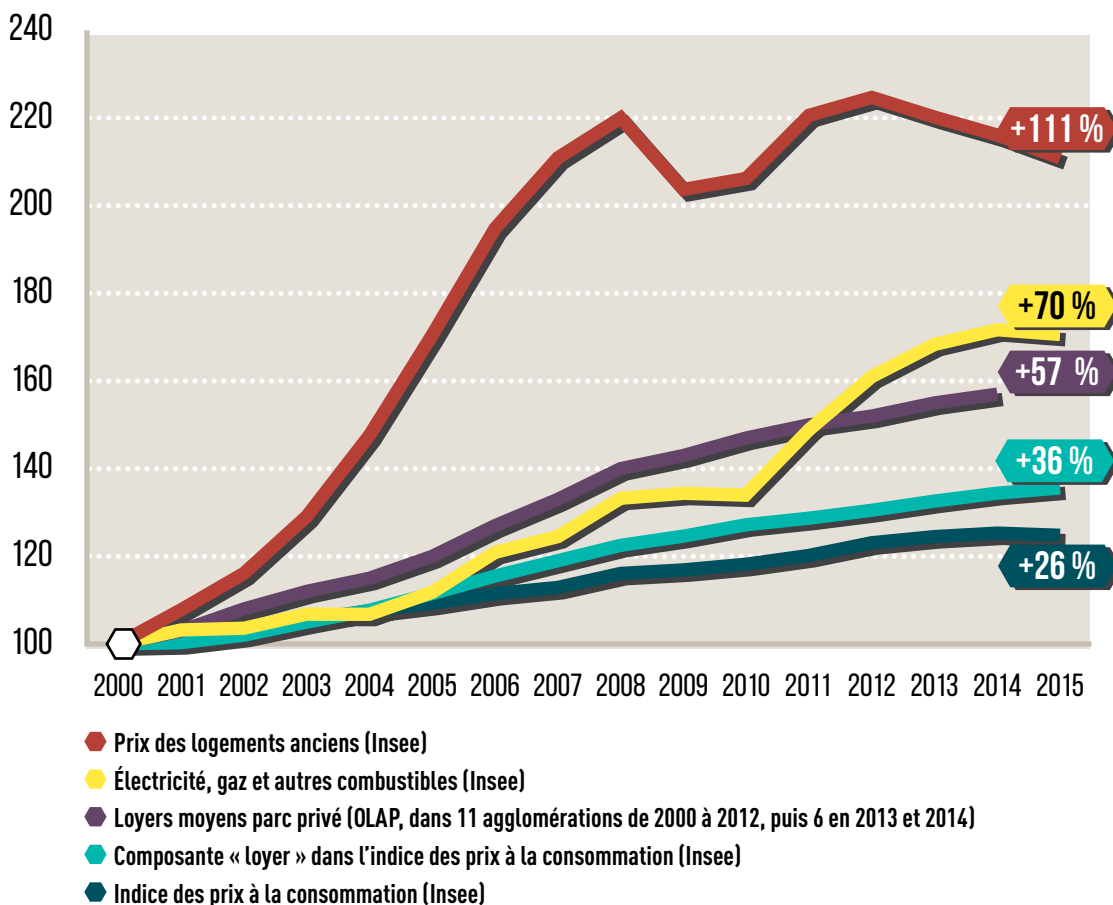
RÉGULER LES MARCHÉS DE L'IMMOBILIER : LES CONSÉQUENCES DES RENONCEMENTS DE 2014

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.

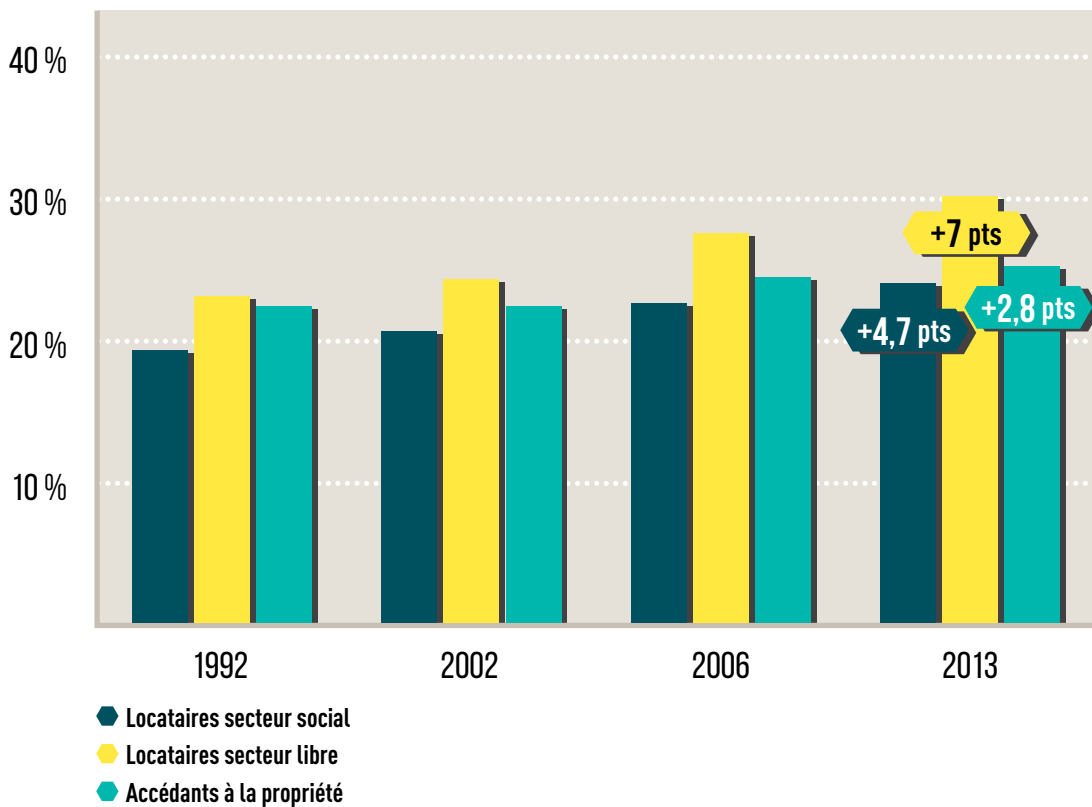


L'encadrement des loyers qui devait s'appliquer à 1 200 communes de 28 agglomérations, **a été limité à ce jour à une seule commune (Paris intra-muros)**. Son application depuis le 1^{er} août 2015 permet à de nombreux locataires de voir leur loyer baisser par rapport à ce qu'il aurait été sans cette 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).

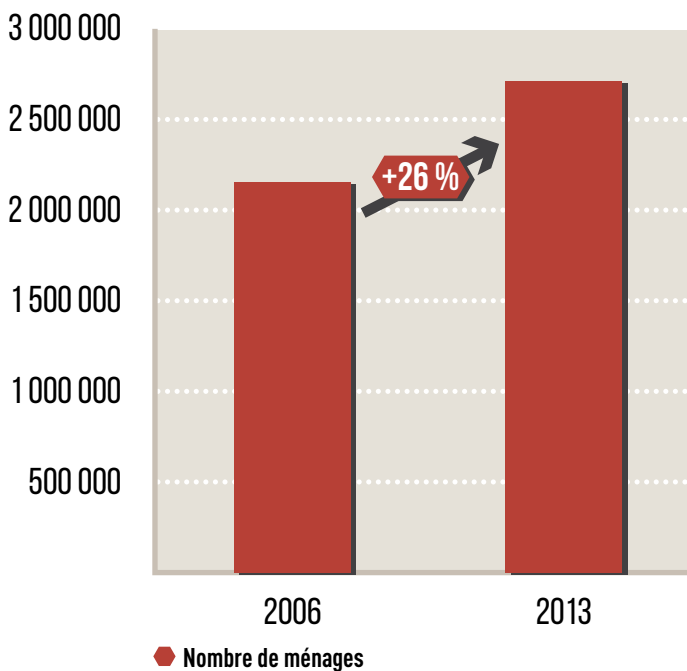
TAUX D'EFFORT NET SELON LE STATUT D'OCCUPATION

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.

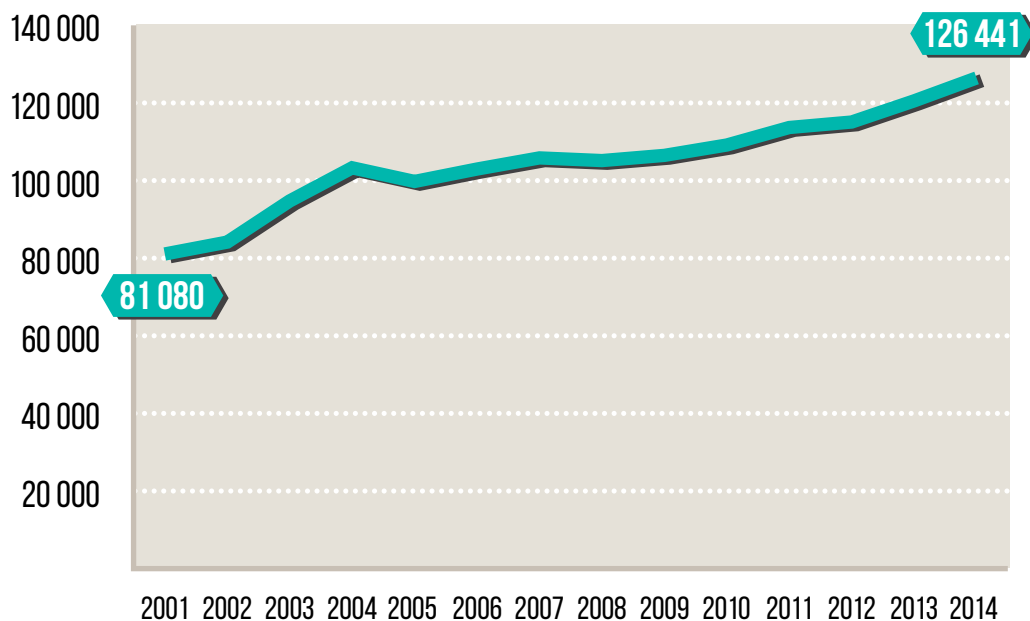
L'autre recul concerne la Garantie universelle des loyers (GUL), présentée initialement comme une « sécurité sociale du logement », dont **l'universalité a été abandonnée pour lui substituer des mesures très ciblées**, proches de ce qui existe déjà aujourd'hui, à savoir la Garantie des risques locatifs (« 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.

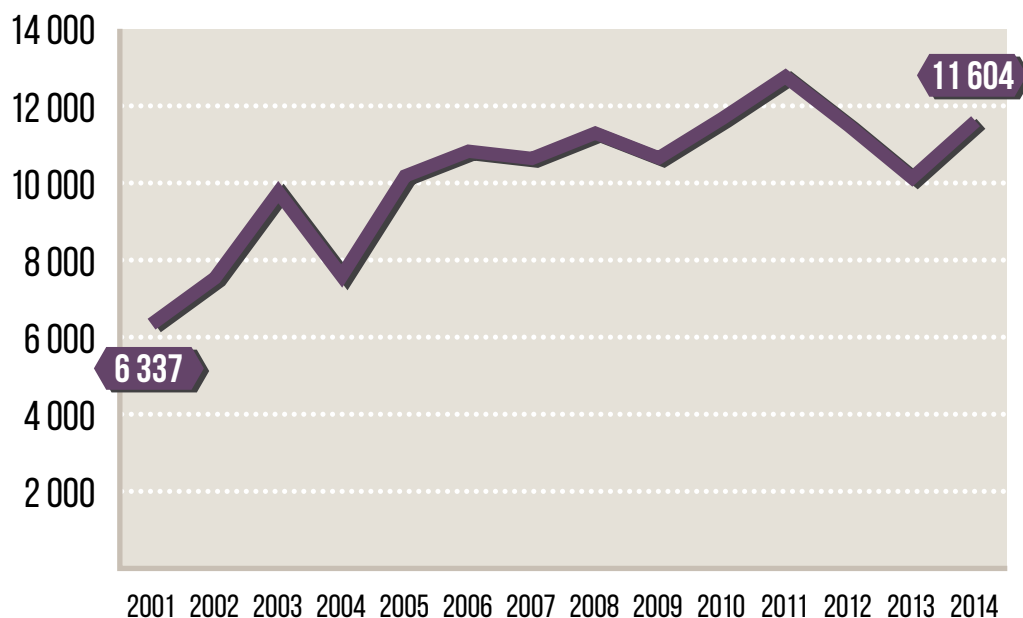
DÉCISIONS DE JUSTICE POUR IMPAYÉS DE LOYER

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.

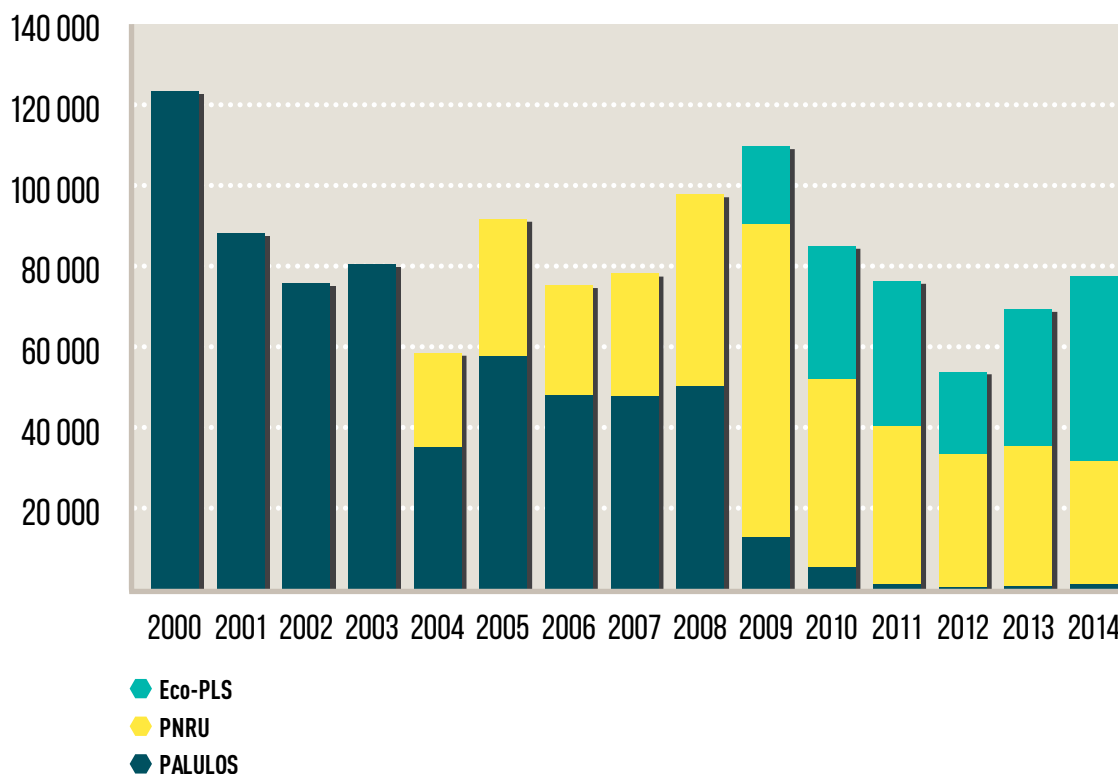
Quant aux APL à l'accession, supprimées en 2014, elles ont été rétablies cette année avant même l'entrée en vigueur de leur abandon. Cette volte-face supplémentaire du gouvernement était nécessaire, mais **ces éternelles valse-hésitations ne sont pas de nature à rassurer les ménages accédants et les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

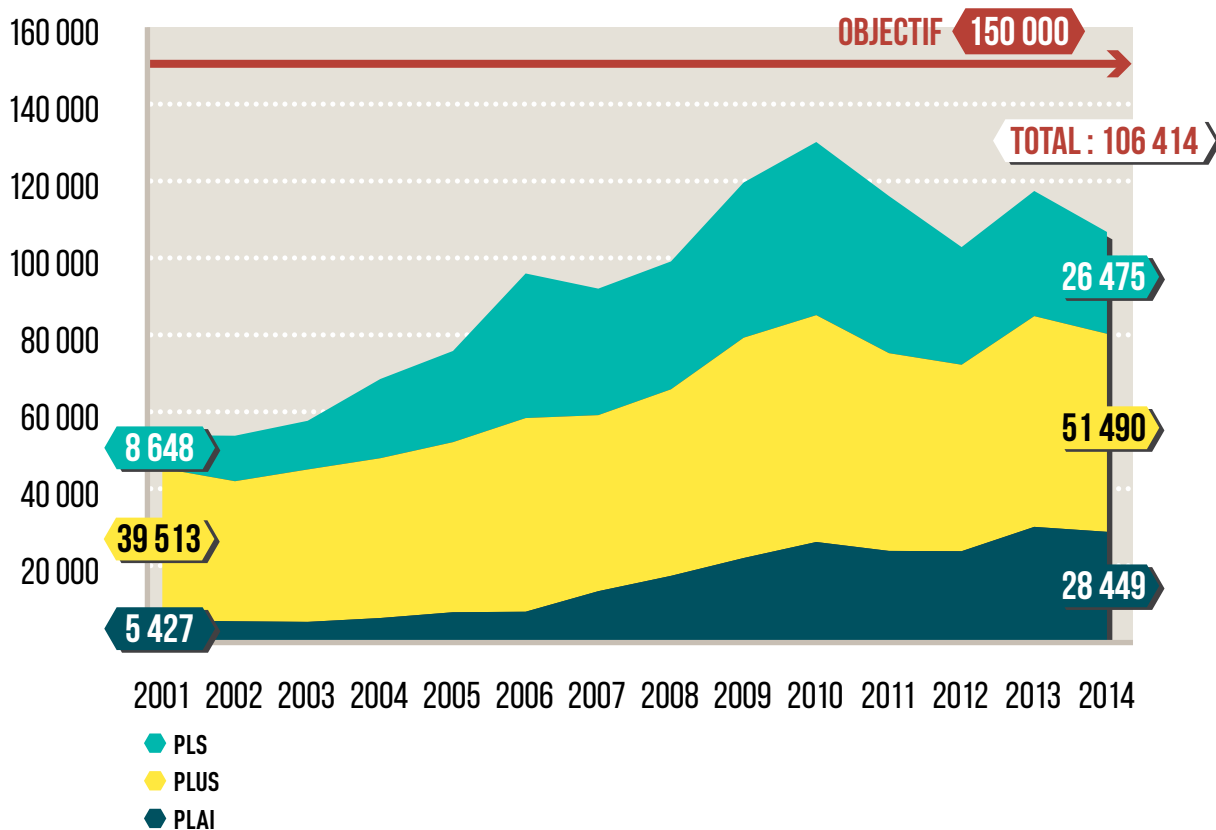
LOGEMENTS RÉHABILITÉS DANS LE PARC LOCATIF PUBLIC

SOURCE / Ministère du Logement, bilan DGALN/DHUP.



LOGEMENTS SOCIAUX FINANCÉS

SOURCE / Infocentre SISAL.



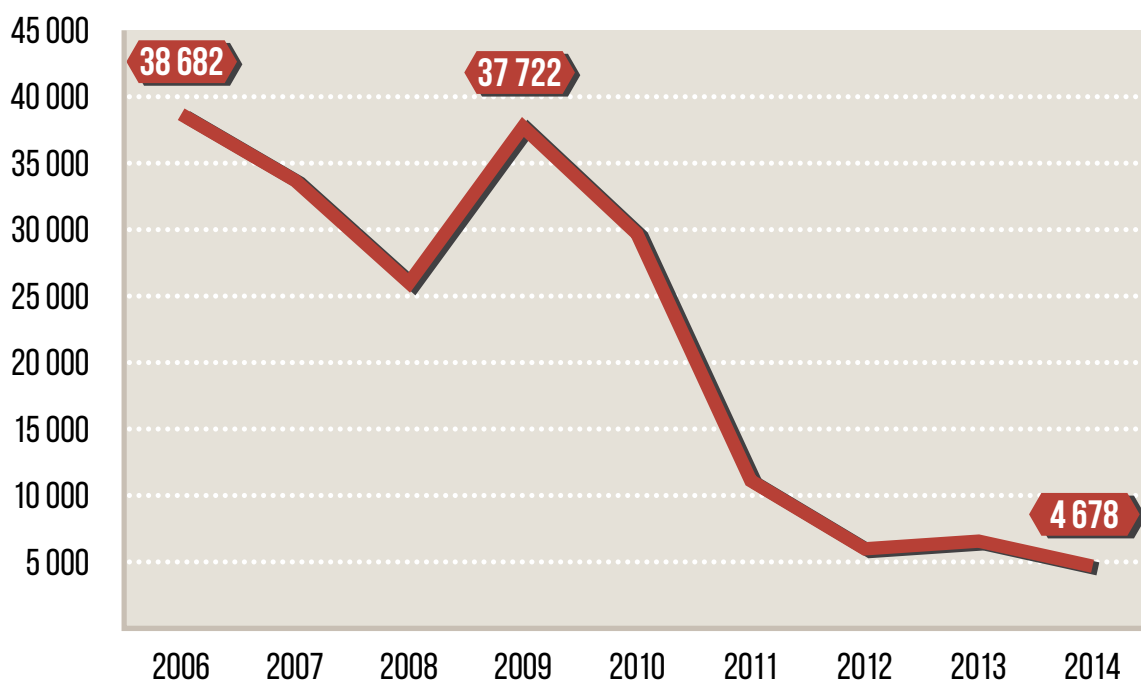
UNE PRODUCTION HLM QUI STAGNE ET FREINE LA POLITIQUE DU « LOGEMENT D'ABORD »

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

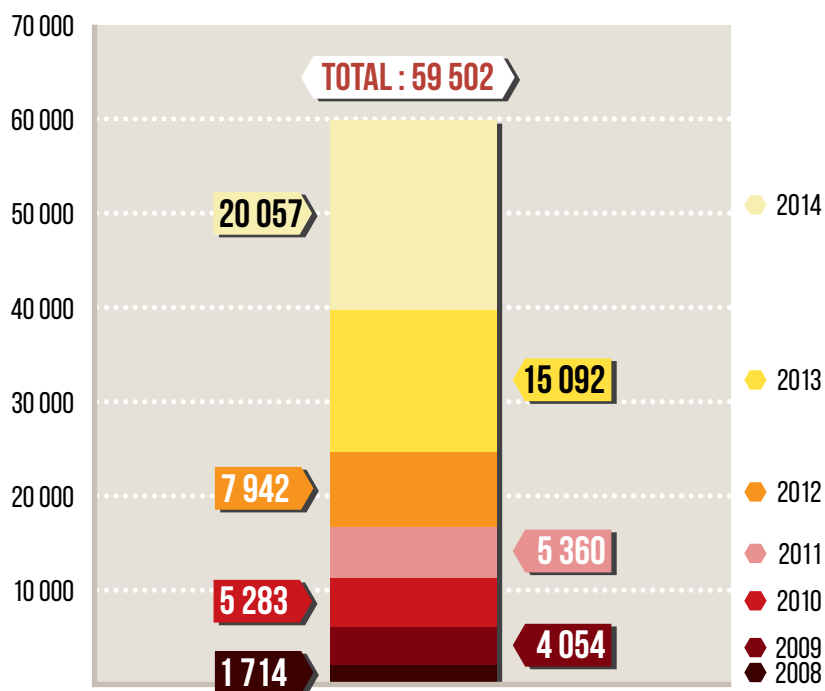
Dans ces conditions, **l'ambition** réaffirmée régulièrement, depuis 2009, du « **logement d'abord** » **peine à se concrétiser**. Malgré le lancement salué, au début de l'année 2015, d'un plan de réduction des nuitées hôtelières, **le recours à l'hôtel, coûteux et inadapté aux familles, poursuit sa 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

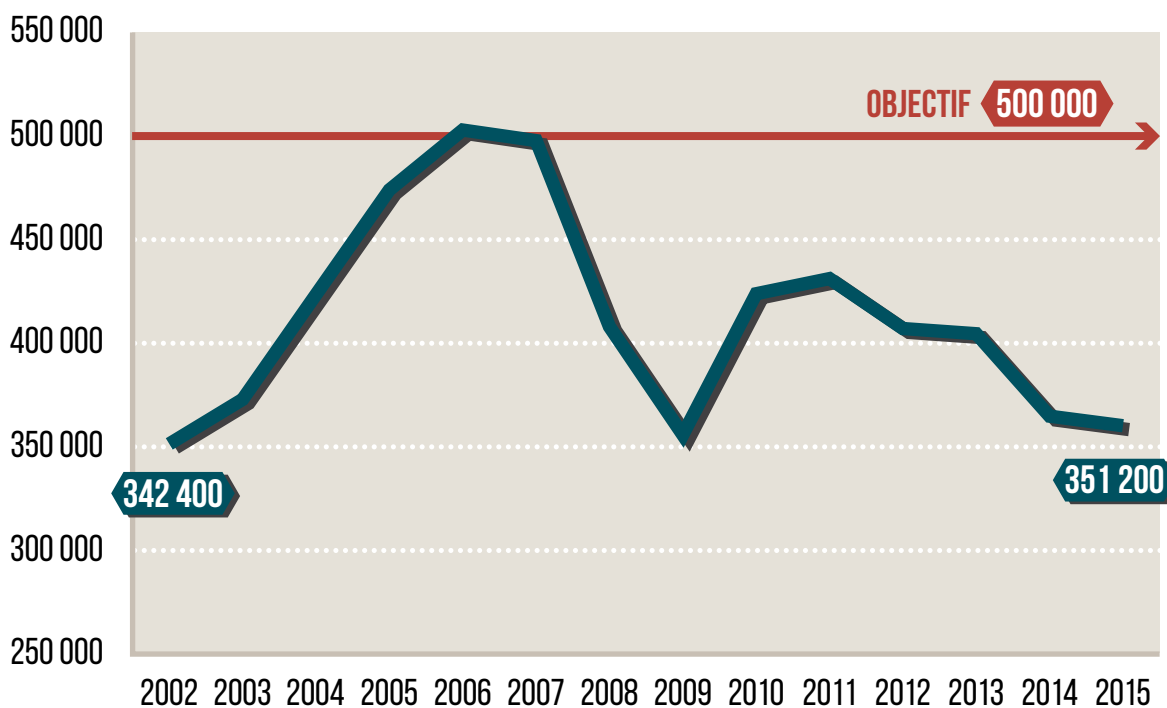
logement. Un paradoxe, à l'heure où **les possibles effets indésirables des aides** ne cessent d'être disséqués lorsqu'il s'agit des APL, destinées aux classes populaires.

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^{er} janvier 2016, offre un exemple

très parlant des attermolements 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 DAVANTAGE DE LOGEMENTS ACCESSIBLES

La 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. ■