

« LE RAPPORT ANNUEL 2006 DE LA FONDATION ABBÉ PIERRE SUR L'ÉTAT DU MAL-LOGEMENT EN FRANCE »

Christophe ROBERT, sociologue, responsable des études et de la recherche à la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés.

Responsable de la rédaction du « Le rapport annuel 2006 de la Fondation Abbé Pierre sur l'état du mal-logement en France ».

Texte communiqué à partir de la rencontre-débat du 25 avril 2006 - Synthèse du « rapport annuel 2006 de la Fondation Abbé Pierre sur l'état du mal-logement en France ».

Organisée par le Centre de Ressources Politique de la Ville en Essonne.

Le logement des jeunes dans l'œil du cyclone.

Dans ce chapitre, la Fondation Abbé Pierre souhaite attirer l'attention sur la récente aggravation de la situation du logement des jeunes (10 millions de personnes ont entre 15 et 30 ans en France), laquelle ne concerne plus seulement ceux qui sont en difficultés d'insertion professionnelle ou sociale, mais bien l'ensemble des jeunes, même lorsqu'ils disposent d'un travail et de ressources.

Les jeunes sont victimes d'une double crise, faisant de « l'état de jeunesse » une période d'apprentissage de la vie sous la menace permanente de la précarité

Cette aggravation généralisée résulte de la montée, désormais installée dans la durée, des insécurités sociales et économiques, conjuguées à une crise du logement sans précédent qui provoque des effets sociaux durables et sans doute irréversibles. Les jeunes sont plus que les autres touchés par la précarité de l'emploi (plus d'1 sur 5 est au chômage et les deux tiers accèdent au travail sous une forme précaire) et par la pauvreté (en 1996, 20 % des ménages de moins de 25 ans se trouvaient sous le seuil de pauvreté, contre 8 % en 1979).

Parallèlement, en haut comme en bas de l'échelle sociale, les jeunes sont les premiers exposés aux turbulences de la crise du logement :

- Ils sont confrontés à une offre de logement restreinte

La demande émanant des jeunes a sensiblement augmenté (doublement du nombre d'étudiants, entrée plus tardive dans la vie familiale, etc.) et porte essentiellement sur des petits logements dans le parc privé, renvoyant ainsi à un marché réduit et fortement concurrentiel ;

- Les jeunes supportent les loyers les plus chers
En étant orientés essentiellement vers les petits logements du parc privé, ils sont conduits à payer les loyers les plus chers, en particulier parce que ces logements connaissent une forte rotation qui autorise des réajustements de loyer à chaque changement de locataire ;
- Ils sont plus que d'autres "aux portes du logement"
En 2002, 55 % des jeunes de 19 à 26 ans déclaraient vivre chez leurs parents, alors que 35 % d'entre eux avaient un emploi. Par ailleurs, les jeunes qui ont entre 18 et 29 ans représentent plus d'1/3 de la population sans domicile, alors qu'ils ne renvoient qu'à 23 % de la population française.

Le cercle des jeunes en difficulté s'élargit

Les jeunes intégrés socialement et économiquement sont eux aussi rattrapés par la crise du logement. Même s'ils disposent d'un emploi et de ressources convenables, ils découvrent progressivement les difficultés d'accès au logement, utilisent peu les aides et ne font pas toujours valoir leur droit à une allocation logement, parfois par méconnaissance, mais surtout parce que leurs revenus sont supérieurs aux plafonds pris en compte pour leur attribution. Ils finissent ainsi souvent par s'adosser aux ressources de leur famille, mais dès lors que celles-ci viennent à faire défaut ou qu'un accident de la vie survient, ils se trouvent rejetés vers l'insécurité résidentielle.

Les étudiants sont quant à eux confrontés à une dégradation de leurs capacités financières. La hausse continue des dépenses liées aux études n'est pas compensée par l'augmentation des aides de l'Etat attribuées aux étudiants, de sorte que deux tiers d'entre eux sont amenés à travailler pour vivre, ce qui n'est pas sans effet, lorsqu'on sait que le cumul entre travail et études réduit d'un tiers le taux de réussite aux examens. Ils subissent, comme les autres catégories de la population, la crise du logement et la hausse des loyers, notamment dans les villes universitaires et s'ils bénéficient assez largement des aides personnelles au logement, celles-ci ne sont pas distribuées de façon équitable, les étudiants les moins aidés par leur famille en bénéficiant le moins (les ressources déclarées pour déterminer le montant des aides n'intègrent pas la contribution financière des parents).

Enfin, les jeunes les plus fragiles, en échec scolaire, en rupture familiale ou en difficulté d'insertion professionnelle, voient leurs perspectives se réduire, notamment en raison du fait qu'ils subissent la concurrence des titulaires de CDI disposant de ressources modestes, mais stables, sur les segments du parc qui leur étaient autrefois « réservés ». La concurrence entre demandeurs de logement provoque ainsi un « effet domino », renvoyant de nombreux jeunes vers les foyers et structures d'hébergement ou d'habitat temporaire. Saturées et sans solution pour faire sortir ceux qu'elles hébergent, ces structures se voient dans l'obligation de refuser d'accueillir de nouveaux jeunes, les contraignant à se rabattre sur des solutions de plus en plus précaires, jusqu'au recours éventuel au logement indigne.

Cette crise intense et généralisée provoque des effets sociaux en cascade et nuit gravement à la vie affective, professionnelle et sociale des jeunes

La vie quotidienne des jeunes est fortement perturbée par les difficultés qu'ils rencontrent en matière de logement. La question du lieu de résidence conditionne parfois celui de l'emploi et pour ceux qui ont un logement, la faiblesse des ressources disponibles après paiement du loyer et des charges conduit à des arbitrages budgétaires dont les conséquences sont parfois importantes (report des dépenses de santé, baisse des dépenses d'alimentation, etc.). Des projets de vie sont freinés, l'absence de logement affecte gravement la vie de couple ou familiale et bloque parfois des perspectives professionnelles ou de formation (sans logement, pas de stabilité et sans point d'attache, pas de projet). Les jeunes se retrouvent également pris en tenaille entre les exigences de souplesse du marché du travail et les rigidités du marché du logement, la difficulté de logement pouvant faire barrage à la mobilité professionnelle ou briser une dynamique de retour à l'emploi.

Dans ces conditions, les jeunes sont conduits à accepter les solutions « les moins pires » : co-location, éloignement des centres-urbains, voire accession à la propriété, etc. Si ces stratégies de contournement peuvent être parfois perçues comme des modes de vie librement choisis, elles masquent souvent en réalité la pénurie de logements et la précarité sociale et économique que subissent ceux qui les vivent.

Ces constats montrent que les orientations adoptées pour la politique du logement dans la période récente ont rendu encore plus difficile l'accès au logement des jeunes et ont des effets non seulement passagers, le temps que jeunesse se passe, mais durables, qui viennent hypothéquer leur avenir personnel, social et professionnel. D'autant que de nombreux témoignages montrent que dans un marché du logement devenu plus dur et plus sélectif, d'autres critères de sélection que celui de l'âge viennent se surajouter : le métier exercé, plus ou moins valorisé, le type de rémunération, plus ou moins stable et enfin, la discrimination liée à l'origine ethnique réelle ou supposée. Au final, on constate que la question du logement des jeunes n'est pas traitée de façon satisfaisante et que les concessions consenties par ces derniers comme les actions mises en œuvre pour les aider ne parviennent plus à amortir les effets de la crise. On assiste ainsi pour nombre d'entre eux à une véritable régression sociale qui impose la mise en œuvre de mesures urgentes et conséquentes, en particulier pour satisfaire la demande sociale de logement.

La baisse alarmante de la solvabilité des ménages

Dans un contexte où le nombre d'allocataires du RMI progresse, où 6 millions de personnes dépendent de minima sociaux, où un tiers des sans-abri travaillent, où les contentieux liés au logement augmentent et où la liste des demandeurs de logement social s'allonge, il convient de poser la question du rôle et de l'efficacité des aides que la collectivité publique consacre pour aider les ménages les plus modestes.

Les aides personnelles ont subi une érosion progressive

Conçues à l'origine de la réforme de 1977 comme un transfert des aides à la pierre vers la nouvelle APL, les aides personnelles au logement ont changé de nature sous l'effet de la dégradation financière de la situation des ménages. Elles sont devenues des aides permanentes et structurelles et donc un puissant instrument de solvabilisation et de lutte contre la pauvreté. Elles représentent aujourd'hui près de 14 milliards d'euros et solvabilisent plus de 6 millions de ménages.

Malgré cette puissance redistributive, les aides personnelles n'ont pas pour autant permis de compenser la hausse des loyers.

On assiste depuis 2000 à cinq années consécutives de baisse du nombre des bénéficiaires. Leur proportion par rapport à l'ensemble des ménages est également en net recul, puisque l'on passe de 25,8% des ménages en 2000 à 23,2% en 2005. Plusieurs facteurs sont ici en cause. Dans un premier temps on constate qu'en 1977, un ménage avec deux personnes à charge disposant d'un revenu égal à 4 SMIC bénéficiait de l'APL, alors qu'il s'en trouve désormais exclu si son revenu atteint 2,1 SMIC. Pour une personne seule, le seuil d'exclusion est quant à lui passé de 2,4 à 1,1 SMIC. Par ailleurs, les récentes mesures d'économie (suppression du mois de rappel en cas de chômage, relèvement de la participation minimum forfaitaire, augmentation du seuil de non versement, etc.) ont eu pour effet d'exclure 200 000 ménages des aides au logement. Notons enfin que ces mesures d'exclusion ont été renforcées par l'absence totale de revalorisation en 2004, tandis que celle de 2005, limitée à une hausse de 1,8 %, a été conclue le 1er septembre au lieu du 1er juillet et sans rétroactivité.

Dans ce contexte, il n'est pas surprenant de constater que les taux d'effort des ménages ne cessent de progresser. Les données officielles montrent que les taux d'effort moyens augmentent chaque année : +4,9 points pour le taux brut qui atteint 20,2% en 2002 et +3,6 pour le taux net (après déduction des aides au logement) qui atteint 16,4% à la même date. Sachant que ce sont les ménages à bas revenus qui supportent les taux d'effort les plus importants : les personnes isolées disposant de revenus équivalant à 1 Smic ont en effet vu leurs taux d'effort nets passer de 25,8% en 2000 à 27,6% en 2004. Ces constats sont d'autant plus préoccupants qu'ils reposent sur des taux d'effort « théoriques », établis à partir des montants des loyers réglementairement pris en compte pour le calcul des aides personnelles au logement. Cette base de calcul ne reflète pas la réalité, car si près de deux tiers des loyers pratiqués dans le secteur HLM s'inscrivent effectivement sous ces plafonds, il n'en va de même que pour 1/5 des loyers pratiqués dans le secteur privé.

De fait, les taux d'effort « réels » des ménages, calculés à partir des loyers effectifs du parc privé et du parc social en 2005, donnent lieu à des résultats nettement plus inquiétants. Ils montrent que le taux d'effort net d'une personne isolée disposant d'un revenu égal à 1 Smic atteint en réalité 46,9% dans le parc privé et 28,3% dans le parc social. Pour un couple avec deux enfants et un revenu égal à 1,5 Smic, ces taux d'effort nets sont respectivement de 48,8% et 22,7%. Ces chiffres alarmants témoignent de l'extrême fragilité financière de nombreux ménages aujourd'hui et des risques d'impayés et de surendette-

ment qui en découlent. Ils conduisent la Fondation Abbé Pierre à demander dans les plus brefs délais une indexation des aides personnelles au logement sur le nouvel indice de référence des loyers.

Les budgets des ménages deviennent impossibles à gérer

Les locataires sont de plus en plus nombreux à se confronter à une gestion impossible de la précarité, sachant que certains sont véritablement au « bord du gouffre ». Le cumul des dépenses qui renvoient à la notion du « tout habiter » (loyer, charges locatives, abonnement et consommation EDF, assurance du logement) laisse aux ménages un « reste à vivre » si restreint que leurs marges pour gérer leur budget sont quasi inexistantes. Le moindre incident peut alors les faire basculer dans une situation extrêmement difficile. Du coup les priorités s'ajoutent plus qu'elles ne se hiérarchisent et la question pour la grande majorité d'entre eux n'est pas tant de savoir quel volume accorder aux différents postes de dépenses (logement, alimentation, santé, habillement, etc.), que de savoir quand et comment effectuer les dépenses jugées urgentes, ce qui les place au cœur d'importantes tensions et contradictions dans la gestion de leur budget. Ces ménages qui vivent dans l'incertitude du lendemain oscillent entre gestion au jour le jour et gestion des risques, selon les désagréments encourus en cas d'impayé (le paiement du loyer n'est pas toujours jugé prioritaire sur celui de la facture d'électricité ou sur la relance opiniâtre des organismes de recouvrement). La gestion au jour le jour est souvent la seule solution pour les plus en difficulté et les retards ou les dettes s'accumulent alors rapidement. On constate ainsi que les processus d'endettement ne sont pas forcément liés à des crédits « inconsidérés » ou à une surconsommation et que des dépenses exceptionnelles, mais impossibles à repousser (remplacer la gazinière, réparer la voiture indispensable pour aller travailler, etc.) mettent rapidement en péril le budget familial.

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

Trois critiques sont formulées par les détracteurs des aides personnelles : elles représentent un coût important pour la collectivité ; elles contribuent à l'augmentation des loyers ; elles ne sont pas équitables.

Ces critiques n'émanent pas de la Fondation Abbé Pierre, qui ne les partage pas, ni des bailleurs privés ou sociaux, ni des locataires. Elles sont le fait de ceux qui se préoccupent, sans doute légitimement, de l'efficacité sociale des aides publiques ou qui pensent que les aides troublent le libre jeu de la concurrence. Elles émanent de ceux qui considèrent le logement comme un bien comme un autre et estiment que le déploiement des règles du marché créera naturellement un équilibre entre l'offre et la demande.

Les aides auraient un coût trop élevé pour la collectivité. Les aides personnelles sont effectivement coûteuses pour les finances publiques (14 milliards d'euros en 2004), mais en contrepartie, elles solvabilisent 6 millions de ménages. Elles soutiennent la consommation et contribuent à la mise en œuvre du droit au logement. Les mesures prises pour enrayer leur constante augmentation ont entraîné une importante perte de pouvoir d'achat pour les

ménages, estimée à environ 8 % pour les trois dernières années. Au-delà d'une approche strictement financière, c'est davantage l'écart entre l'évolution des loyers et celle des aides personnelles qui est en cause et en toile de fond, l'incapacité des pouvoirs publics à maîtriser les loyers et à réguler le marché.

Les aides contribueraient à la hausse des loyers. En dehors d'un certain effet d'aubaine lors du bouclage des aides et de leur extension aux étudiants en 1992, cette critique est démentie par les faits. La revalorisation des aides a été insignifiante entre 1993 et 1997 et nulle entre le 1^{er} juillet 2003 et le 1^{er} septembre 2005 et pourtant les hausses de loyer n'ont ni cessé ni même ralenti durant cette période.

Les aides ne seraient pas équitables, puisqu'elles confèreraient aux locataires du parc HLM un avantage par rapport à ceux du secteur privé. Pour ces auteurs se pose un problème d'équité, puisque « l'existence des HLM induit, au sein des populations ayant les mêmes revenus, des distorsions de niveau de vie très importantes ». Mais cette appréciation compare des parcs qui ont des fonctions différentes : le parc privé joue un rôle d'accueil pour de nombreux ménages pauvres et connaît une forte mobilité, notamment en direction du parc HLM, qui accueille ainsi de plus en plus de ménages pauvres et modestes. Un constat qui permet de souligner que le marché ne peut être l'alpha et l'oméga d'une politique du logement pour un bien aussi vital. Cette appréciation est également tendancieuse, car le parc privé est lui aussi fortement aidé, le plus souvent sans contreparties sociales.

Ce débat souligne que l'enjeu central est celui du développement d'une offre de logement accessible correspondant à la demande sociale. Il s'agit à la fois de soutenir fortement la construction locative et de mettre en place des mécanismes de régulation du marché du logement à travers les aides à la personne.

Crise du logement, crise des banlieues

Les banlieues en crise... une autre facette de la crise du logement

Les événements survenus dans les banlieues à l'automne 2005 imposent de rompre avec quelques « fausses vérités ». Tout d'abord, il faut rompre avec l'idée selon laquelle « on fait beaucoup » pour ces territoires et ceux qui y habitent. Les professionnels de terrain dénoncent depuis plusieurs années l'insuffisance et même le recul des moyens alloués pour intervenir dans les quartiers, alors que les difficultés et la vulnérabilité de la population ne cessent de croître. Et pourtant c'est toujours le même discours qui domine, en particulier celui de l'effort particulier qui est réalisé sur ces sites sensibles. Or, les moyens supplémentaires qui sont répartis sur ces sites ne parviennent souvent même pas à compenser les manques auxquels sont confrontés les habitants, d'où, souvent, le constat fait de n'avoir obtenu que peu de résultats et la tentation, appuyée par l'argument de la rationalité budgétaire, de les supprimer dès que possible.

Par ailleurs, il faut considérer qu'habiter dans une zone urbaine sensible n'est jamais complètement le fruit du hasard et rarement le résultat d'une stratégie

développée par ses habitants. La présence importante de ménages modestes et pauvres sur un site, la surreprésentation de ménages immigrés ou issus de l'immigration, la jeunesse de cette population et les difficultés qu'elle rencontre pour son insertion professionnelle, sont des phénomènes qui traduisent leur exclusion des autres territoires. Avant de faire le procès des banlieues, il faudrait selon nous auparavant expliciter les facteurs qui ont fait évoluer ces territoires vers ce qu'ils sont aujourd'hui.

L'une des raisons majeures de leur évolution réside dans la fonction d'accueil que permet la présence d'une offre de logements accessibles. Le logement social constitue la plus grande partie de cette offre et, à ce titre, il reste avant tout une ressource. Cette fonction essentielle jouée par le parc social est encore trop peu reconnue, comme en témoigne une production toujours insuffisante au regard des besoins.

La production de logements sociaux demeure insuffisante et en décalage avec la demande sociale

Les données sur l'état de la construction de logements sociaux en 2005 continuent d'inquiéter, non seulement parce que l'objectif des 90 000 logements prévus pour l'année au titre du plan de cohésion sociale n'est pas totalement atteint (80 102 logements, soit 89% des objectifs), mais surtout parce que la structure des logements financés indique que la production de PLS absorbe une grande partie de l'effort consenti.

La production annuelle de PLS atteint 33% de l'ensemble des logements sociaux financés en 2005, alors que dans le même temps, tous les indicateurs signalent une fragilisation et un appauvrissement des demandeurs. Cette tendance est inquiétante, car le PLS n'est pas un « vrai » logement social. Les logements ainsi financés présentent en effet des niveaux de loyers qui peuvent être supérieurs d'environ 50% aux loyers des logements sociaux financés en PLUS, ce qui élimine la majorité des demandeurs de logements. Le PLS exclut de fait les ménages modestes de par l'impossibilité « mathématique » qu'il y a, à la fois, à se situer en deçà des plafonds de ressources permettant de bénéficier des aides personnelles au logement et de payer un loyer sans dépasser un taux d'effort maximum de 25 %. Cet écart entre la production et les besoins est renforcé par la modeste contribution du parc privé au développement d'une offre locative sociale réellement accessible aux plus modestes. Car si la production de logements privés « à vocation sociale » a connu une augmentation significative en 2004 et 2005, elle reste davantage orientée vers les logements « maîtrisés » (au prix du loyer intermédiaire) que vers les logements « conventionnés » (au prix du social).

Alors que les deux tiers des demandeurs de logements sociaux ont des ressources inférieures à 60 % des plafonds PLUS, on peut légitimement se poser la question de ce qu'il reste de l'offre destinée aux ménages à faibles ressources. La production de ce type de logements se compose de deux produits : les logements très sociaux de l'ANAH pour le privé et les logements financés en PLA I pour le social. Globalement, la part qu'ils représentent dans la production de logements à vocation sociale est en forte diminution, puisqu'elle est passée de 13 % à 8 % entre 2000 et 2004. Et si la production de PLA I a effectivement augmenté en 2004 et 2005, elle n'a pas permis de retrouver son

niveau de la seconde partie des années 1990 (plus de 13 000 logements étaient alors produits chaque année en moyenne, contre 6 000 en 2004 et 7 600 en 2005). Les volumes produits, encore modestes malgré l'importance de la demande, font apparaître en creux le réel besoin d'un logement social à bon marché qui permette d'offrir une solution décente aux ménages les plus modestes, de leur donner une alternative au grand ensemble et de promouvoir ainsi la mixité sociale et le droit au logement. C'est le sens de l'initiative prise par la Fondation Abbé Pierre pour produire 1 500 de ces logements très sociaux en trois ans ; initiative qui appelle une amplification de l'intervention des pouvoirs publics pour porter la production de logements à bon marché à hauteur des besoins recensés.

Le renouvellement urbain à l'épreuve de la double crise du logement et des banlieues

Au travers du Plan national de rénovation urbaine, l'Etat a inscrit au rang de ses principales priorités une action en profondeur pour renouveler et requalifier les quartiers durablement enfoncés dans la crise (au moins 200 000 logements devraient être démolis et reconstruits et 400 000 réhabilités). Si cette politique apparaît pleine de promesses, elle n'est pas pour autant exempte de risques de dérives.

Alors qu'il s'agissait de mettre fin au « saupoudrage des moyens », de mener une action en profondeur sur les sites les plus fragiles et de donner un élan nouveau aux interventions menées dans les quartiers en difficulté en désignant les élus locaux comme étant les véritables porteurs des projets, des effets pervers commencent à poindre ici ou là :

- la dynamique de production globale de logements sociaux se voit captée en partie par les nécessaires relogements et l'impératif de construire un logement social neuf pour tout logement démolé (objectif qui n'est d'ailleurs pas atteint à ce jour),
- les bailleurs sociaux doivent mobiliser leurs personnels et leurs ressources internes sur les opérations de renouvellement au détriment de la construction neuve, mais aussi, faute de réhabilitation, au détriment de la pérennisation durable du parc ancien non concerné par le renouvellement urbain,
- les systèmes de réservation et d'attribution sont depuis deux ans en grande partie captés pour les relogements des ménages dont les immeubles sont démolis, au détriment de ménages qui sont demandeurs de logements sociaux depuis des années,
- le « volet social » des interventions a pâti du « tout urbain », occasionnant parfois un « désarmement » des acteurs oeuvrant dans les quartiers (principalement des associations) qui ont vu fondre les subsides qu'ils obtenaient au titre de la politique de la Ville, alors même qu'ils jouaient un rôle de régulation non négligeable pour le maintien d'une cohésion sociale dans les quartiers considérés.

Le dispositif ANRU a généré un mouvement en faveur de la démolition et du changement physique des quartiers qui, il ne faut pas s'en cacher, repose sur

l'opportunité financière que n'ont pas manqué d'y trouver certains. A ce propos, l'émergence de critiques relatives à la transparence en matière d'attribution des crédits de l'ANRU aux communes candidates suscite de réelles inquiétudes. Par ailleurs, il ne faudrait pas que ces facilités soient utilisées pour procéder à une « dédensification » urbaine doublée d'une « dédensification » sociale d'une partie des territoires incriminés. Il ne faudrait pas non plus qu'elles ne servent que des intérêts patrimoniaux et de valorisation foncière : c'est là l'un des dangers de traiter le social par l'urbain.

L'une des contradictions intrinsèques de la politique menée réside dans le décalage entre les attentes des habitants et les projets conduits ; un décalage temporel, mais qui se situe aussi dans la hiérarchisation des priorités. Aujourd'hui, les habitants des quartiers savent ou entrevoient ce qu'ils n'ont pas ou ce qu'ils ont à perdre. L'échéance d'un quartier et d'un cadre de vie renouvelés apparaît si hypothétique et si peu directement à leur bénéfice qu'ils ne tardent pas à en contester la pertinence, d'autant qu'ils subissent dans le même temps un resserrement des opportunités d'emploi, une diminution de leur pouvoir d'achat, un frein à la mobilité résidentielle, différentes formes de discrimination et les conséquences de l'image (encore) négative accolée à leur quartier.

En se rappelant les événements de l'automne dans les banlieues, il est évident que les opérations de renouvellement urbain n'ont de sens que si elles permettent de s'attaquer aux causes et non aux symptômes du malaise des banlieues. Pour permettre aux populations de « monter dans l'ascenseur social », il faut donner toutes les garanties pour que les projets urbains restent des « projets humains ».

Des politiques qui ne protègent pas suffisamment les plus faibles

Dans un contexte où la précarité gagne du terrain, où de nombreuses personnes doivent vivre avec de faibles revenus, la politique du logement doit permettre à tous les ménages, notamment aux plus fragiles, d'accéder à un logement et de s'y maintenir. Elle doit ainsi contribuer à protéger ceux que les évolutions économiques et sociales fragilisent. Cette exigence de protection et de sécurité doit toucher également les locataires qui, même s'ils sont protégés par la loi du 6 juillet 1989, voient progressivement les garanties attachées à leur statut s'éroder ou attaquées.

En fait, les protections et garanties apportées à ceux qui sont aux portes du logement et cherchent à y accéder ne sont pas de même nature que celles dont jouissent les locataires. La protection des locataires résulte de la loi du 6 juillet 1989 qui a introduit dans le statut locatif des garanties relatives à la durée d'occupation, aux conditions d'augmentation des loyers et à la répartition des charges.

Ces garanties sont d'ordre public et justiciables. La situation de ceux qui sont aux portes du logement est autre. Leur protection est liée à des dispositifs mis

1. Illicite devant Dieu.

en place par les pouvoirs publics dans le cadre de la loi Besson du 31 mai 1990 et de la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998. Ces dispositifs forment en quelque sorte un filet de protection qui permet à ceux qui sont en difficulté de logement de bénéficier d'une aide pour y accéder et parfois pour s'y maintenir. Mais leur efficacité tient essentiellement à la mobilisation des partenaires conviés à y participer, lesquels sont liés par une obligation de moyens mais quasiment jamais par une obligation de résultats.

La protection des personnes en difficulté de logement au milieu du gué...

Le dispositif législatif et réglementaire qui assure la mise en œuvre du droit au logement pour les personnes défavorisées a été remanié par la loi « libertés et responsabilités locales » du 13 août 2004 qui inaugure une nouvelle phase de la décentralisation. Celle-ci modifie fortement la mise en œuvre de la politique en faveur du logement des personnes défavorisées qui s'opérait dans le cadre des plans départementaux d'action en faveur des personnes défavorisées. Les plans départementaux sont maintenus mais des compétences importantes, comme la responsabilité du fonds de solidarité pour le logement (FSL), sont dévolues aux conseils généraux, d'autres comme le financement du logement social ou la gestion du contingent préfectoral sont déléguées à leur demande et sous certaines conditions, respectivement aux établissements publics de coopération intercommunale et aux communes. Bref, la décentralisation de l'action en faveur du logement des personnes défavorisées provoque un éclatement des responsabilités dont les personnes en difficulté de logement pourraient bien faire les frais. Cela se traduit déjà dans certains départements par une dissociation entre les actions des plans départementaux et les FSL. Plus généralement on peut s'interroger sur la capacité financière des FSL à accompagner la politique en faveur du logement des défavorisés, alors qu'à l'occasion de leur transfert aux départements, les missions des FSL ont été élargies (eau, énergie, téléphone) et que les conseils généraux doivent faire face à une montée en puissance de leurs obligations (Allocation Personnalisée d'Autonomie, RMI notamment), que la prise en charge des FSL accélère encore.

Garant de la solidarité nationale et du droit au logement, l'Etat assure toujours la co-responsabilité des plans départementaux, mais dans un environnement profondément renouvelé et avec des moyens d'action limités. Avec l'acte II de la décentralisation, l'Etat « se retire » en quelque sorte du territoire et n'intervient plus une fois qu'il a conclu des conventions de délégation avec les conseils généraux et les établissements publics de coopération intercommunale. L'exercice de ses responsabilités devrait pourtant le conduire à s'assurer que les personnes en difficulté de logement sont effectivement prises en charge. Pour cela, l'Etat doit évidemment se doter de nouvelles capacités d'intervention (notamment d'une capacité d'évaluation, d'un pouvoir de substitution, etc.).

Faute de quoi, c'est un « Etat sans bras » qui accompagnerait le processus de décentralisation et qui risquerait de se trouver fort démuni pour garantir la mise en œuvre du droit au logement, du moins tant que les collectivités locales n'auront pas concrètement pris le relais.

Incontestablement, la décentralisation intervenue après la loi de 1999 a accé-

léré la montée en puissance des politiques locales de l'habitat et a encouragé un vaste mouvement d'implication des EPCI en la matière. Ce processus qui a démarré en 2005 (12 EPCI et 4 départements avaient demandé et obtenu la délégation des aides à la construction sociale) devrait s'accélérer en 2006 et lors des années suivantes. Pour autant, sa capacité à se généraliser reste incertaine, et sa mise en œuvre sera nécessairement longue. De fait, le temps de construction des politiques intercommunales du logement n'est pas celui de la crise du logement et des réponses urgentes qu'elle appelle. L'année 2005 n'est donc pas seulement une année charnière, celle de la mise en œuvre de la décentralisation et d'une adaptation à de nouvelles règles du jeu, mais la première année d'un processus qui va se développer sur de nombreuses années et dont on ne sait même pas s'il conduira à une situation stable et équilibrée pour la conduite de la politique de l'habitat. Un autre pari consiste à penser que les politiques locales de l'habitat intégreront un volet relatif au logement des personnes défavorisées qui constituerait une sorte de déclinaison locale des plans départementaux.

Nous sommes donc entrés dans une période d'incertitude quant à l'avenir de la politique en faveur des personnes défavorisées. Cette incertitude concerne tant la capacité de l'Etat à faire en sorte que cette priorité soit maintenue que celle des collectivités locales à se saisir de cette question. Nous nous trouvons en effet dans une période d'affaiblissement de « l'Etat local » sans que les politiques locales de l'habitat conduites par les collectivités locales soient partout (on en est loin) en mesure d'intégrer la question du logement des personnes défavorisées parmi leurs priorités. Nous sommes en quelque sorte au milieu du gué... mais sans entrevoir encore précisément l'autre berge.

Une fragilisation des garanties des locataires

La protection qu'apporte la loi de 1989 aux locataires est indéniable, puisqu'elle a introduit dans le contrat de bail un certain nombre d'éléments statutaires relatifs à sa durée, à son contenu (des clauses sont explicitement interdites), à la répartition des charges, à l'occupation. La durée du bail actuelle, qui apporte une stabilité certaine aux locataires, fait aujourd'hui l'objet d'une remise en cause par les représentants de la propriété immobilière. S'engouffrant dans la brèche ouverte par l'adoption, au cours de l'été 2005, du contrat « Nouvelle embauche » (CNE) qui, pour diminuer le chômage, facilite les possibilités de licenciement et réduit donc les garanties dont bénéficient les salariés, le Président de l'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI) a plaidé lors du congrès du mouvement qui s'est tenu au début de l'automne 2005 pour un bail « Nouvelle location » qui s'en inspire explicitement et prévoit de réduire la durée du bail à deux ans. Ce nouveau bail serait assorti de mesures « extra légales » permettant au propriétaire de pouvoir le rompre à tout moment avec un préavis de trois mois. A l'évidence, c'est une forme minorée et dépréciée du contrat de bail actuellement en vigueur qui est ainsi proposée. Bref, c'est un retour déguisé à l'insécurité pour les locataires, l'UNPI transposant ainsi dans le domaine du logement la proposition du MEDEF d'assouplir le code du travail pour faciliter l'embauche.

Comme si l'accès au travail ou l'accès au logement devaient nécessairement

s'accompagner d'un affaiblissement des protections qu'apportent le droit du travail ou le droit du logement.

Indépendamment de cette attaque frontale du droit des locataires, on assiste à un lent « grignotage » des garanties dont ils bénéficient. Les tensions du marché locatif privé, la progression continue des loyers et des charges, la concurrence pour accéder à une offre insuffisante, sont autant d'éléments qui contribuent à déséquilibrer la relation locative et à mettre en difficulté aussi bien les personnes à la recherche d'un logement que les locataires déjà logés. Les associations de défense des locataires repèrent en effet une série de pratiques, plus ou moins généralisées, qui émanent de propriétaires et de professionnels immobiliers.

La liste des services que certaines agences facturent désormais aux futurs locataires s'allonge, même quand le service apporté ne permet pas d'accéder à un logement : paiement d'une inscription pour accéder aux offres d'un "marchand de listes", contrat de réservation que doit signer le demandeur de logement dans certaines agences immobilières, par exemple. Par ailleurs, on constate une surenchère des exigences envers les demandeurs de logement, laquelle se perçoit très clairement dans l'allongement de la liste des pièces demandées pour prétendre à un logement, même si certaines sont explicitement interdites : copie de carte d'identité ou de carte de sécurité sociale, copie intégrale du livret de famille, attestation de l'employeur prouvant que le salarié ne fait pas l'objet d'une procédure de licenciement et qu'il n'est pas démissionnaire, copie de relevé de compte bancaire ou postal, attestation de bonne tenue de compte... La demande s'élargit même aux garants qui sont parfois appelés à faire état de leurs titres de propriété.

A cette extension des demandes de garanties s'ajoute la longue liste des services que les agences facturent désormais aux locataires. Ainsi, les traditionnels frais de dossier peuvent être augmentés de frais d'inscription, de frais de facturation de la quittance, de frais d'encaissement des chèques, de frais d'états des lieux, de renouvellement de bail, etc. Bref, entre attaque frontale et grignotage progressif, les droits et protections des locataires se réduisent.

Des exemples européens pour favoriser la mise en œuvre du droit au logement

Face à ces inquiétudes concernant la situation des défavorisés comme celle des locataires en France, la Fondation Abbé Pierre s'est inspirée d'exemples européens issus de pays qui ont su mettre en place une législation permettant partiellement de garantir l'effectivité du droit au logement. Sans considérer que ces apports peuvent être facilement transposés dans notre droit et dans nos pratiques, ce recensement d'expériences européennes permet de susciter la curiosité et appelle à faire bouger ce qui apparaît parfois immuable. En décalant le regard, ces exemples nous invitent à penser que c'est aussi au niveau européen que se construit le droit au logement et que ce qui est souvent présenté comme inéluctable en France pourrait bien être modifié sans que cela n'engage des coûts supplémentaires.

Des politiques en décalage avec les besoins sociaux

Les dramatiques événements de ces derniers mois, allant des incendies dans des immeubles à Paris aux événements des banlieues, ont souligné l'ampleur de la crise du logement dans ses dimensions sociales et territoriales. Une crise qui s'est considérablement élargie et touche désormais tous les territoires ou presque (même si son ampleur n'est pas la même partout) et de nombreuses catégories de la population. Tout contribue à ce que la question du logement soit devenue, après celle de l'emploi, une source de préoccupation majeure pour les Français. Pour autant, malgré la très nette reprise de la construction depuis 2004, les politiques développées dans la période récente sont encore insuffisantes pour répondre aux besoins en logement, comme pour réduire les fractures sociales et territoriales.

Une relance de la construction qui ne répond pas encore aux besoins qualitatifs et quantitatifs en logement

Depuis deux ans, le rythme de la construction s'est accéléré pour atteindre plus de 400 000 logements en 2005. Malgré ce résultat encourageant, les besoins sont insuffisamment couverts, puisque la construction neuve doit à la fois répondre à la demande annuelle et permettre de résorber le déficit accumulé. D'une façon générale, les nouveaux besoins annuels ont été régulièrement sous-estimés, notamment parce que l'impact des évolutions sociodémographiques a été sous-estimé. La demande potentielle de logement évaluée par l'Insee en 2002 à 320 000 logements par an pour la première partie des années 2000 doit donc être revue sur la base du résultat du recensement de 2004, de sorte qu'il convient de fixer à 350 000 ou 360 000 le niveau de la construction permettant de faire face aux besoins annuels.

Avec un tel niveau de production, il serait toutefois vain d'espérer une résorption rapide du déficit en logements. Pour résorber le déficit accumulé depuis un quart de siècle (qui peut être évalué à environ 900 000 logements) et retrouver un meilleur équilibre du marché, il faudrait construire beaucoup plus de 400 000 logements par an pendant quelques années, ou maintenir ce niveau de production de 400 000 pendant une longue période. Ces ordres de grandeur sont considérables et obligent à maintenir durablement la priorité au soutien à la construction. Mais encore faut-il que celle-ci soit cohérente avec les caractéristiques de la demande. Construire ne suffit pas si les logements restent inaccessibles à une très large part des ménages, aux plus pauvres évidemment, mais également aux ménages modestes, comme on le constate de plus en plus.

L'effort de la collectivité publique est à son point le plus bas depuis 30 ans

Pour répondre aux besoins en logement, mais aussi pour réduire les fractures sociales et territoriales, l'effort de la collectivité publique en faveur du logement doit être conséquent. Cet effort financier, qui avait fléchi pendant près de douze années, entre 1983 et 1995, s'est redressé rapidement pour atteindre son plus haut niveau en 2000. Il dépasse alors le seuil symbolique des 2% du PIB (2,04 % précisément).

En 2001, l'effort de la collectivité en faveur du logement fléchit légèrement pour s'établir juste au niveau symbolique des 2% du PIB et depuis quatre ans maintenant, les tendances récessives de l'effort de la collectivité en faveur du logement ont repris, de sorte que le fragile équilibre reconstruit durant la seconde moitié des années 1990 est durement ébranlé :

- entre 2002 et 2005, l'effort de la collectivité en faveur du logement a reculé, passant sous le seuil symbolique de 2% du PIB (1,82% en 2005) ;
- les aides à la pierre et à l'investissement, vecteur essentiel de la dynamique de production d'une offre sociale nouvelle, ont quasiment stagné entre ces deux dates (+0,2% par an), comme d'ailleurs les aides aux plus démunis.

Ainsi, l'année 2005 présente des résultats inquiétants, puisque l'effort de la collectivité en faveur du logement est pratiquement redescendu à son point le plus bas depuis ces trente dernières années.

L'effort de la collectivité est mal orienté

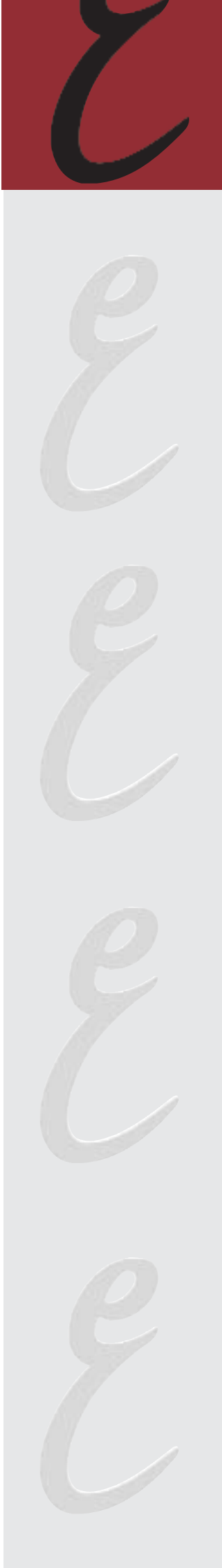
L'observation de la construction de logements montre que sa structure s'est dangereusement déformée depuis 2002. Précédemment, de l'ordre de 60 à 65% des flux de la construction concernaient des logements dont l'accès dépendait de plafonds de revenus ou présentant des loyers hors marché. Depuis trois ans, cet équilibre est rompu. Parmi les 400 000 logements mis en chantier en 2005, jamais si peu de produits nouveaux destinés à des ménages à revenus modestes n'auront été présentés sur le marché : la part des logements qui seront attribués sous conditions de ressources et/ou à des loyers inférieurs à ceux du marché en 2005 se limite à 40% de l'ensemble des logements commencés. Rien d'étonnant donc à ce que les conditions d'accès à un logement se soient détériorées depuis quelques années pour les ménages les moins favorisés.

Le « Robien », créé en 2003, illustre cette dérive de la production vers des logements qui s'avèrent inaccessibles aux ménages modestes et à plus forte raison aux pauvres.

Cette situation est d'autant plus insupportable que ces logements bénéficient d'une aide budgétaire de l'Etat pour un montant comparable à celui qui est accordé au logement social (de l'ordre de 20 000 euros par logement), sans aucune contrepartie sociale (niveaux de loyer élevés, absence de conditions de ressources pour les locataires). Cette aide aux investisseurs privés conduit à la hausse des prix fonciers et immobiliers et rend donc plus difficile la construction de logements sociaux. Le processus que génère la production de logements « Robien » provoquera probablement dans certaines zones un appauvrissement des couches moyennes confrontées à l'augmentation des loyers et plus certainement une plus grande dépendance des catégories les plus modestes vis-à-vis du logement social et des solutions indignes, dont elles resteront captives. Le « Robien » aura ainsi contribué, avec l'aide de l'Etat, à fabriquer une autre ségrégation sociale, par l'éviction des pauvres de toutes les zones urbanisées marquées par cette mécanique inflationniste.

Une correction insuffisante des déséquilibres territoriaux

Pour corriger les déséquilibres territoriaux, assurer une meilleure répartition de



la construction locative sociale entre les communes et favoriser la mixité sociale, le législateur a cherché à imposer la construction de logements sociaux dans les communes urbaines qui en sont insuffisamment dotées. C'est le fameux article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000 qui porte cette ambition. Il impose aux communes qui n'atteignent pas le seuil de 20% de logements locatifs sociaux de s'engager dans un plan de rattrapage devant permettre d'atteindre cet objectif dans un délai de 20 ans. Ces communes doivent s'acquitter, depuis le 1er janvier 2002, d'une contribution sociale de solidarité calculée sur la base du nombre de logements manquants pour atteindre ce taux et des nouvelles constructions programmées.

Certes, les objectifs globaux de construction assignés aux 743 communes soumises à l'obligation de construction ont été tenus au cours de la première période triennale d'application de la loi (2002-2004), mais les résultats sont très contrastés selon les villes. Si un tiers d'entre elles ont dépassé l'objectif, 472 ne l'ont pas respecté et parmi ces dernières, 154 n'ont produit aucun logement social sur la période. Le résultat est sans équivoque : ce sont les communes qui disposaient déjà du plus fort taux de logements sociaux qui supportent l'effort de construction et qui masquent ainsi le déficit des communes les moins pourvues, dont le volume de construction est inférieur aux objectifs assignés par la loi. La confirmation de cette tendance conduirait à une nouvelle baisse de la production de logements sociaux dans les années à venir, une fois que les communes de bonne volonté, comme elles s'y emploient actuellement, se seront mises à niveau.

Christophe ROBERT, sociologue,
responsable des études et de la recherche à la Fondation Abbé Pierre
pour le logement des défavorisés.