

# PRÉSENTATION DU RAPPORT SUR L'ÉTAT DU MAL-LOGEMENT 2007 DE LA FONDATION ABBÉ-PIERRE

Christophe ROBERT, sociologue, directeur des études et de la recherche à la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, responsable de la rédaction du Rapport annuel 2007 de la Fondation Abbé Pierre sur l'état du mal-logement en France

*Texte communiqué à l'occasion de la rencontre-débat du 29 mars 2007, organisée par le Centre de Ressources Politique de la Ville en Essonne.*

## Le « non-logement » : un déni de droit

L'accélération et la diversification des phénomènes de mal-logement que dénonce la Fondation abbé Pierre depuis son premier Rapport, il y a onze ans, a généré le développement massif de différentes formes d'exclusion du logement jusque-là restées marginales. Ces situations vont des squats aux bidonvilles, en passant par le camping à l'année ou l'utilisation de véhicules, de caves, de garages, de locaux commerciaux à des fins de « logement » permanent; des familles ou des personnes isolées s'inventent par ailleurs des formules d'habitat clandestin, marginal ou de survie (cabanes, abris de jardin ou simple bâche) dans les interstices urbains, les territoires délaissés, voire dans les bois, faisant ainsi écho à des formules d'habitat indignes, qui pour certaines semblent directement surgies du XIX<sup>e</sup> siècle.

Que l'on ne s'y trompe pas, ces situations ne sont pas anecdotiques ou conjoncturelles et il y a sens à les rapprocher sous le vocable de « non-logement » pour prendre la mesure d'un phénomène inquiétant, qui enfle et s'élargit pour représenter une véritable « déferlante ». Le danger serait en effet de s'en tenir à une approche ponctuelle de ces phénomènes, que l'actualité projette épisodiquement sur le devant de la scène, et de laisser ces « réfugiés de l'intérieur » rejoindre « la France invisible ». Car considérées globalement, ces formes extrêmes et particulières de mal-logement révèlent de fait la constitution d'un nouveau champ de l'exclusion, aux marges du domaine de l'hébergement et du logement.

Le non-logement concerne non seulement ceux que l'on nomme les exclus, mais aussi tous ceux dont la situation économique ou sociale est un obstacle à l'accès au logement. Il se manifeste en milieu rural comme dans le centre des villes, les banlieues et les zones touristiques et, d'une manière plus générale, sur tous les territoires qui connaissent une pénurie de logements accessibles. La nouveauté de ce phénomène réside donc autant dans l'importance du nombre des situations repérées que dans leur diffusion dans le corps social et sur le territoire.

On objectera que les enquêtes sont insuffisantes pour prendre la mesure du non-logement et que les données disponibles à l'échelle nationale<sup>1</sup> comme régionale<sup>2</sup> restent très imprécises et ne reflètent que partiellement la réalité. De fait, il n'est pas facile d'en appréhender globalement les diverses manifestations, ne serait-ce que parce que souvent les personnes concernées n'ont pas le droit d'être là où elles sont et que rares sont celles qui peuvent dénoncer la situation qu'elles vivent : elles sont parfois tolérées, le plus souvent ignorées, voire abandonnées à leur sort et vivent généralement hors des circuits de prise en charge sociale parce qu'elles les refusent ou les ignorent. À l'évidence, sans les témoignages des associations, des travailleurs sociaux, des représentants des collectivités locales, élus et techniciens, sans les enquêtes de quelques journalistes, elles pourraient rester méconnues longtemps encore.

L'imprécision des chiffres ne doit pas pour autant minorer l'importance des phénomènes, car elle n'est que le signe de leur caractère « souterrain ». Le non-logement prend, partout où on l'observe, des proportions inquiétantes et concerne des publics de plus en plus divers : les campings refusent tous les jours de nouveaux arrivants ; concernant la capitale, les services de la ville, la préfecture et les associations constatent une augmentation incessante du nombre de ceux qui vivent dans l'espace public, dans les bois et sur le pourtour du périphérique. Les travailleurs sociaux des grandes villes enregistrent quant à eux de plus en plus de situations d'occupations de locaux non adaptés à l'habitation. Des familles, des jeunes ménages, des étudiants, des individus en rupture conjugale mais aussi des salariés modestes et des retraités recourent par défaut à toutes sortes de solutions de fortune.

Cette évolution est d'ailleurs confirmée par les Centres communaux d'action sociale (CCAS) ou par des associations qui enregistrent toujours plus de demandes de domiciliation administrative et postale. À Paris et dans les grandes agglomérations, le public traditionnel des SDF ou des personnes logées à l'hôtel semble céder la place à un afflux de plus en plus important d'étrangers en attente d'un titre de séjour. Dans les villes de province, où l'on remarque également une augmentation des demandes de domiciliation, cet accroissement semble davantage refléter la précarisation croissante d'une partie de la population au regard du logement, et les demandes concernent cette fois des personnes qui ne sont pas forcément désinsérées socialement, mais qui peinent simplement à accéder à un logement stable à leur propre nom et correspondant à leurs moyens financiers.

Alors, faut-il attendre que le phénomène s'aggrave, qu'il provoque encore davantage de souffrance et de désespérance pour être reconnu pour ce qu'il est et suscite la nécessaire inflexion des politiques de l'hébergement et du logement ? À l'évidence non. Car pour toutes ces personnes, le non-logement

1. Lesquelles font par exemple état de 100 000 sans-domicile fixe, de 100 000 personnes vivant en camping à l'année, de 40 000 personnes dans des cabanes ou des constructions provisoires...

2. À titre d'exemple on dénombre : 1 500 situations de ménages vivant dans des cabanes, des squats, des abris de jardins et des caravanes délabrées en Seine-et-Marne, 20 000 enfants sans adresse en Seine-Saint-Denis, 30 % des 5 000 cabanes édifiées sur le littoral languedocien utilisées en résidence principale...

ne représente pas seulement une absence de logement ou un habitat de fortune, mais un déni de droit bafouant le principe de justice et d'égalité.

Les effets sociaux du non-logement sont considérables, dans la mesure où ceux qui y recourent échappent de ce fait aux modes de protection et de prise en charge des personnes en difficulté. Il est ainsi souvent synonyme de non-recours au droit (droit au logement de manière générale, mais aussi droit à un hébergement et droit à bénéficier de soins ou à des aides personnelles au logement, etc.) et constitue en outre souvent un frein à l'exercice du droit de vote.

Le non-logement, s'il est par ailleurs facteur d'insécurité et de danger pour l'intégrité des personnes et de leurs biens (comme les agressions ou les vols que subissent les SDF ou les menaces subies par ceux qui vivent sous la coupe d'un marchand de sommeil), constitue aussi souvent un délit. Rappelons que si le squat, l'occupation d'un local non dédié à l'habitation et le camping sauvage sont prohibés, le camping à l'année sur un terrain équipé est également interdit, et que de nombreuses règles d'urbanisme condamnent les habitats auto-construits de type abri de fortune, ainsi que le stationnement durable d'une caravane ou d'un mobil-home sur un terrain privé.

Par ailleurs, il faut considérer que le non-logement a un coût, qui peut-être prohibitif. Il faut parfois « louer ce logement » (ou son emplacement), selon des modalités qui n'ouvrent pas un droit aux aides sociales, et pallier son manque de confort par des prestations et des services, tous payants et souvent très coûteux (chauffage, électricité). De manière générale, le non-logement est enfin un facteur aggravant d'exclusion du fait qu'il constitue une rupture avec les liens de sociabilité et qu'il peut même constituer un frein à une réinsertion (pas d'adresse officielle ou avouable à son employeur, à ses parents, à ses amis ; pas de possibilité de bénéficier d'équipements publics et sociaux de proximité).

Le non-logement est donc un phénomène qui s'est développé de façon insidieuse et qui, bien souvent, continue à échapper aux dispositifs de prise en charge institutionnelle. La reconnaissance du non-logement comme une forme ultime du mal-logement représente à ce titre un enjeu de taille : celui de rendre éligibles aux politiques publiques en faveur des défavorisés ceux qui en sont victimes. Il est aujourd'hui urgent d'agir et, pour cela, de faire admettre que le non-logement est la manifestation de l'insuffisance et de l'inadaptation des réponses que la collectivité publique apporte à la crise du logement :

- saturation des structures d'hébergement et affaiblissement des moyens alloués aux associations gestionnaires ;
- baisse de solvabilisation par les aides personnelles au logement ;
- recrudescence des expulsions locatives qu'aucun protocole et aucun dispositif ne parvient à endiguer ;
- absence de fluidité du parc social et production neuve à loyer accessible insuffisante pour absorber le flux des « ménages insolubles au regard des prix du marché », etc.

Le non logement tient aussi à l'insuffisance d'autres politiques que celles du logement dont les effets sont externalisés :

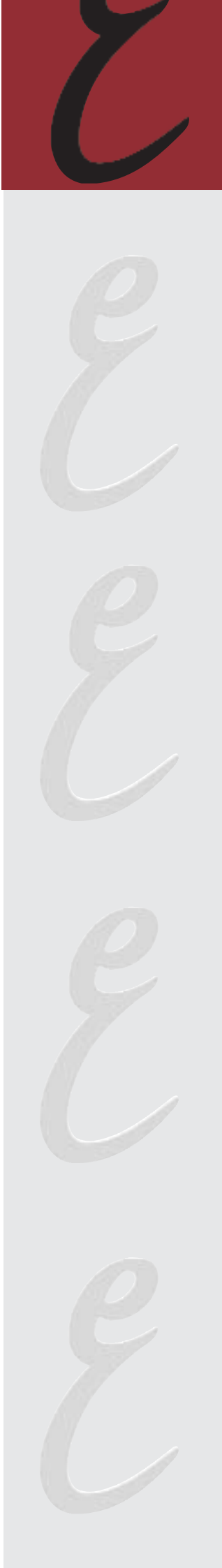
- carences du secteur psychiatrique pour accueillir les malades à leur sortie, ou mieux, pour les accompagner à leur domicile ;
- politique d'accueil de l'immigration pour le moins décalée par rapport aux flux migratoires réels ;
- politique carcérale qui ne se préoccupe guère de la réinsertion des prisonniers à la sortie de prison.
- etc.

C'est tout l'enjeu de cette approche du non-logement que de donner à voir les répercussions sur les plus faibles et les plus exclus de cette faillite des politiques du logement tant dénoncées dans les rapports précédents de la Fondation Abbé Pierre. Au-delà de la dénonciation, il est donc aujourd'hui urgent de mettre en place un véritable plan de bataille pour s'attaquer de front à l'extension du non-logement. Car si tout un pan de l'action publique est remis en cause par son développement, les pratiques et les références professionnelles des intervenants dans le domaine de la grande exclusion sont, elles aussi, mises à mal. Certes, quelques initiatives innovantes qui s'emploient à aider les non-logés sont prises ici ou là, mais elles restent réduites et laissent le champ ouvert à toutes les dérives possibles.

Il y a d'abord la tentation bien présente de la réponse policière et de l'expulsion, qui pourra toujours s'appuyer sur une lecture étroite du droit (le droit de propriété prévaut sur le droit au logement) ou la volonté de garantir la tranquillité et la sécurité publique. Il y a aussi la « tentation autogestionnaire » qui, non cadrée, peut inciter à la création de « campings pour SDF » et à l'instauration de terrains susceptibles de constituer de véritables « bidonvilles » officiels. Il importe donc de rester vigilant pour ne pas voir certaines idées généreuses (promues par certains pour répondre aux besoins des sans-abri) conduire à une relégation définitive et sans retour possible des exclus dans les marges des territoires les moins visibles et les moins valorisés. Une logique qui pourrait entraîner à sa suite toutes les formes de pauvreté et de précarité, dont ceux qui en seraient victimes seraient sommés de disparaître dans l'invisibilité.

## **Les classes moyennes dupées, les couches populaires oubliées**

Les responsables de la politique du logement conduite ces dernières années énoncent que celle-ci a été dirigée prioritairement vers les couches moyennes et les catégories populaires. Pourtant, qu'il s'agisse du parc HLM ou du secteur privé, les mesures adoptées ont privilégié la partie supérieure de l'offre : le PLS, plutôt que les « véritables » logements sociaux (PLUS et PLAI), et le locatif privé à loyer intermédiaire, plutôt que les logements conventionnés accessibles aux ménages modestes. La relance de la construction sur laquelle le gouvernement communique abondamment serait alors un leurre pour les



couches populaires évidemment, mais aussi pour les classes moyennes qui seraient en quelque sorte dupées. La politique du logement menée ces dernières années vise seulement la partie supérieure des couches moyennes en laissant croire qu'elle s'adresse à tous. Tout se passe en fait comme si les mesures adoptées depuis quelques années n'avaient pas les profondes transformations sociales qui affectent la société française. Société et logement connaissent ainsi des évolutions inverses : d'un côté la demande se fragilise, de l'autre le logement se renchérit et devient inaccessible, y compris pour les couches moyennes.

La Fondation Abbé Pierre, qui témoigne depuis de nombreuses années des difficultés de logement des personnes défavorisées, est préoccupée de leur diffusion au sein de la société. Les personnes défavorisées ne sont en effet plus les seules à rencontrer des obstacles pour accéder à un logement ou pour faire face à des dépenses d'habitat qui progressent plus rapidement que leurs revenus. Ces difficultés touchent désormais les classes moyennes modestes et intermédiaires et, de ce fait, les personnes défavorisées voient s'éloigner d'elles encore davantage la réponse logement qu'elles attendent. Cet élargissement des difficultés de logement à des personnes qui en étaient jusqu'ici protégées tient au manque de prise en compte des transformations de la société par les responsables de la politique du logement. Trois phénomènes majeurs sont ainsi ignorés, alors qu'ils forgent pourtant les caractéristiques de la demande.

Il en est ainsi de la réalité de la distribution des revenus en France. Le niveau de revenu des ménages et son évolution sont trop souvent méconnus et insuffisamment pris en compte. Qui sait et prend en compte le fait que seul un dixième des salariés à temps plein touche plus de 3 000 euros nets par mois et qu'un tel salaire n'est donc pas un salaire de « classe moyenne » ? Qui sait que près de 50 % des salariés du secteur privé touchent moins de 1 400 euros nets par mois (et 30 % moins de 1 200 euros) ? Qui sait que la France compte 4 millions de salariés payés au smic et qu'ils n'ont jamais été aussi nombreux<sup>3</sup> ? Si les discours politiques véhiculent l'idée d'une France peuplée d'une large classe moyenne, la réalité est autre. La moitié des ménages ont ainsi un revenu inférieur à 2 050 € par mois, soit un peu plus de 2 smic nets (après impôts, et prestations sociales comprises) et surtout, la plus grande partie de la population, celle qui n'a d'autre ressource que son seul travail, vit désormais une situation de « quasi-stagnation ». Et même de régression, si l'on considère que les dépenses obligatoires des ménages, notamment celles qu'ils engagent pour se loger, ont considérablement augmenté ces dernières années.

Le deuxième phénomène largement sous-évalué dans la période actuelle concerne la mutation des couches populaires. Elles n'ont pas disparu avec l'effondrement de la population ouvrière traditionnelle et n'ont pas été empor-

---

3. Ce qui représente près de 18 % de l'emploi salarié total et constitue un record européen (seul le Luxembourg compte une plus forte proportion de salariés payés au SMIC) alors que les salariés payés au SMIC représentaient 9 % des salariés français en 1990.

tées par le mouvement de désindustrialisation et de tertiarisation de l'économie. Il y a 15 millions d'ouvriers et d'employés qui représentent plus de la moitié de la population active et en leur sein émerge un « prolétariat des services » particulièrement fragile (salaires au SMIC, contrats temporaires, emplois à temps partiel).

En même temps, et c'est le troisième phénomène qui n'est pas suffisamment pris en compte, une partie des classes moyennes est engagée dans un processus de déclassement. Les classes moyennes connaissent, selon les propos de Louis Chauvel, « *un grand renversement... Pour la première fois en temps de paix, la situation globale de la jeune génération est moins favorable que celle de ses parents* ». Tout se passe en fait comme si les fruits de la croissance économique depuis 1975 étaient réservés aux plus de 45 ans. Ce qui est vrai de la progression du niveau de vie l'est également pour le logement, puisqu'une partie de la génération née au lendemain de la guerre a pu se constituer un patrimoine immobilier, en bénéficiant jusqu'au début des années 1980 de conditions de financement favorables. Il n'en va plus ainsi aujourd'hui et la progression des prix de l'immobilier pénalise les plus jeunes qui doivent travailler deux fois plus longtemps pour louer, dix ans plus tard, la même surface dans le même quartier ; et trois fois plus pour l'acheter, sans être certains de bénéficier des mêmes plus-values que celles dont bénéficient les seniors d'aujourd'hui quand ils revendent un logement acheté il y a vingt ou trente ans.

Alors que les couches populaires sont soumises à une plus grande précarité, que les classes moyennes sont confrontées à de nouvelles incertitudes et menacées de déclassement, le poids de la dépense de logement dans le budget des ménages n'a jamais été aussi lourd et il continue d'augmenter, contribuant ainsi à leur appauvrissement. Le budget que consacrent les ménages en France pour se loger ne cesse de croître et il a atteint en 2005 un niveau historique, avec une moyenne de 24,7 %. Cette progression de la dépense logement tient notamment à la progression des loyers (depuis 2000, leur progression a été le double de l'inflation) mais aussi à celle des charges, sous l'effet de l'envolée des coûts de l'énergie. Elle frappe très durement les ménages les plus modestes, lesquels peuvent affecter jusqu'à 40 % et même 50 % de leurs ressources au logement.

Alors que l'érosion des capacités financières des ménages tire en quelque sorte la demande de logement « vers le bas », l'offre est de son côté « tirée vers le haut », comme le suggèrent les données relatives à l'évolution du coût du logement. L'évolution de la production de logement au cours des dernières années est en effet préoccupante. Bien sûr, en 2006 comme en 2005, plus de 400 000 logements ont été mis en chantier, permettant enfin de couvrir le niveau des besoins quantitatifs en logement, mais jamais si peu de produits nouveaux destinés à des ménages à revenus modestes n'auront été présentés sur le marché ! De l'ordre de 170 000 mises en chantier correspondent, en 2005 comme en 2006, à des logements qui seront attribués sous conditions de ressources ou à des loyers inférieurs à ceux du marché, alors qu'ils étaient près

de 210 000 en 2000 (la construction annuelle se situait alors à 310 000 logements). La part de ces logements est donc maintenant de 41 % de la construction, contre 67 % en 2000. Dans le même temps, entre 2000 et 2006, le nombre de logements construits destinés à des ménages qui peuvent se loger sans aide a plus que doublé, passant de 100 000 à 260 000 unités.

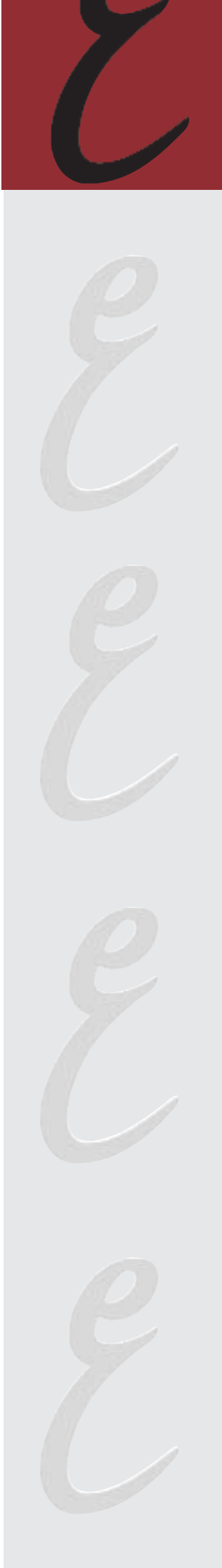
Si l'on considère la proportion de logements nouveaux destinés à des ménages aux revenus modestes, c'est-à-dire correspondant à la population éligible à un véritable logement social (sous les plafonds de ressources PLUS), le constat est encore plus alarmant : en 2005, la part des logements locatifs sociaux se limite à 8,9 % des 410 000 nouveaux logements construits (soit 36 600 logements hors PLS) et le total des logements qui ont accueilli les ménages éligibles au PLUS est de 93 100. C'est-à-dire qu'en 2005 seulement 22,7 % de la construction neuve a été réservée aux 2/3 des ménages. On mesure ainsi le décalage qui s'est creusé ces dernières années entre les caractéristiques de l'offre et celles de la demande.

Il ne faut donc pas s'étonner du décalage considérable entre l'appréciation favorable de la situation émanant des responsables de la politique du logement se félicitant du nombre de mises en chantier (410 000 en 2005, 430 000 en 2006) et celle des Français préoccupés par la rareté des logements proposés à des prix abordables<sup>4</sup>. Qu'il s'agisse du logement social ou du secteur locatif privé, dans l'un et l'autre cas, c'est la production des logements les plus chers qui a été privilégiée.

La progression de la construction locative sociale ces dernières années est principalement due à l'augmentation de la production de PLS inaccessibles pour la quasi-totalité des demandeurs de logements sociaux, alors que la construction de véritables logements sociaux (PLUS et PLAI) stagne. Les PLS, qui représentaient 10 % de la construction locative sociale en 2000<sup>5</sup>, constituent désormais plus du tiers des logements sociaux construits, alors que tous les indicateurs signalent une fragilisation et un appauvrissement des demandeurs. Pourtant, quand ces logements sont réalisés par des organismes HLM, il n'existe quasiment pas de candidats parmi les demandeurs d'un logement social ; et quand ils sont réalisés par des promoteurs privés, leur pérennité sociale n'est pas assurée car leur occupation n'est pratiquement jamais contrôlée, alors que ces logements bénéficient d'une aide publique conséquente (20 800 € par logement contre 25 000 € pour un logement social PLUS).

Concernant le secteur locatif privé, la dérive est la même. L'augmentation très rapide des loyers ces dernières années lui a fait perdre la vocation sociale qu'il exerçait jusqu'à une date récente. Dans une agglomération comme celle de Lyon, le mouvement a été extrêmement rapide et profond : entre 1990 et 2004,

4. 86 % des Français estiment qu'il est difficile de trouver un logement aujourd'hui, 43 % pensent que la place du logement dans la politique gouvernementale n'est pas importante et 73 % jugent inefficaces les mesures prises au cours des quatre dernières années pour apporter des solutions en matière de logement (sondage TNS Sofres pour la société Nexity). En 2000 il s'agissait de PLA CFF qui ont été remplacés par les PLS en mars 2001.



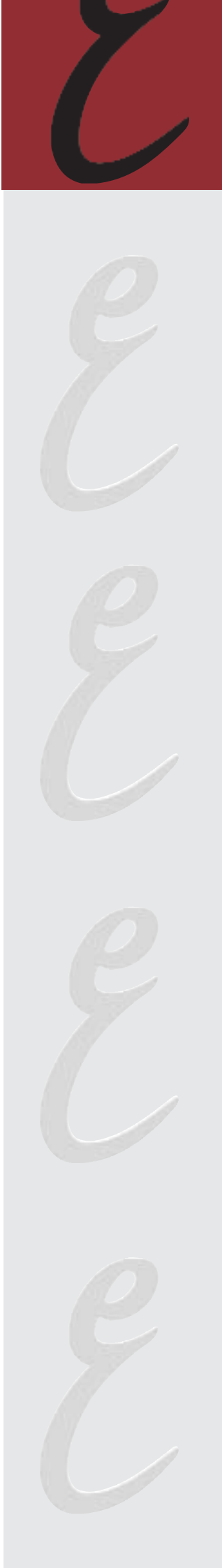
le parc privé a perdu 55 000 logements au loyer de niveau HLM. De fait, aujourd'hui, seuls 6 % des logements privés ont un loyer de niveau HLM, contre 50 % en 1990. Les aides de la collectivité devraient donc être orientées pour contrecarrer cette évolution. Il n'en a rien été et les ressources publiques ont été utilisées ces dernières années pour promouvoir des produits immobiliers qui ont contribué à l'affaiblissement du rôle social du parc privé : le « Robien » a contribué à la hausse des loyers privés et ni les loyers, ni les revenus des ménages visés par le « Borloo populaire », créé par la loi ENL, ne sont vraiment populaires. En ce qui concerne les aides à la réhabilitation des logements locatifs privés, elles permettent de situer à 17 % la part de logements à loyers conventionnés (au prix du social), mais restent majoritairement orientées vers des logements qui offriront des loyers proches du marché (qualifiés de loyers « intermédiaires »).

Ces dernières années, les aides aux secteurs locatifs public et privé ont donc largement ignoré les caractéristiques de la demande sociale, se contentant d'accompagner un marché en hausse (« Borloo populaire », « logements à loyer intermédiaire »), voire de l'enflammer (« Robien »). Si la relance de la construction a bien été effective ces dernières années, et il faut s'en féliciter, elle a été particulièrement myope aux besoins sociaux. Les responsables de la politique du logement privilégient ainsi une logique d'affichage où le chiffre de la construction prime sur sa finalité sociale, même s'il ne faut pas négliger son impact important sur l'emploi dans le secteur du bâtiment.

## Quand les collectivités locales se mobilisent

La mise en œuvre des lois de décentralisation depuis plus de 20 ans marque la montée en puissance des collectivités locales dans le champ de l'habitat. Du développement des programmes locaux de l'habitat, qui leur a donné un cadre pour afficher des objectifs et conduire une politique plus proche de leurs besoins, aux retombées de la loi « Libertés et responsabilités locales » de 2004, leur rôle n'a cessé de s'affirmer. Si de fait, l'habitat est devenu un enjeu local, l'inquiétude qui se fait jour tient principalement à deux caractéristiques de la nouvelle étape de décentralisation engagée depuis deux ans :

- d'une part, elle fait reposer l'action sur les communes et donc sur les acteurs qui avaient jusque-là fait preuve de réticences pour produire des logements destinés aux catégories modestes et aux personnes les plus défavorisées ;
- d'autre part, elle a confirmé et renforcé la répartition des compétences en maintenant la distinction entre ce qui relève du droit des sols (qui reste entre les mains de la commune), de l'urbanisme (qui reste de la compétence de la commune et des intercommunalités-EPCI), entre ce qui relève de la production et du financement du logement (qui peut être délégué par l'État aux EPCI et aux départements) et de l'action sociale (qui est quasiment du seul ressort des départements).

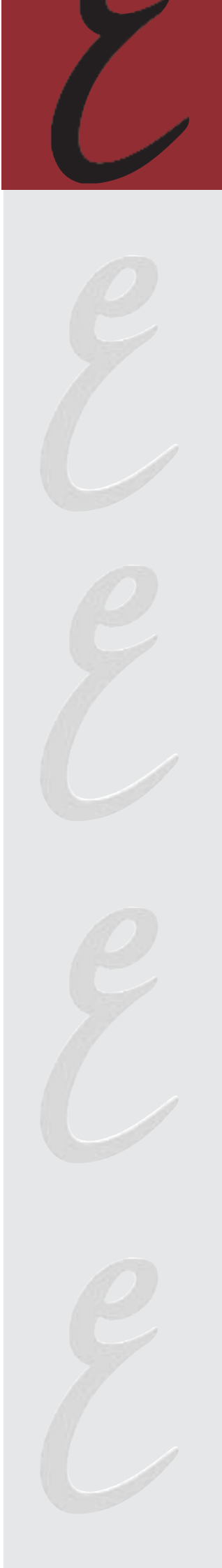


Le problème qui se pose dès lors est celui de la cohérence et de la convergence des objectifs entre les différentes collectivités, mais aussi, celui de leur responsabilisation dans le domaine de la politique du logement et de la prise en compte des besoins sociaux qui en découlent. La Fondation Abbé Pierre a eu l'occasion de souligner dans ses précédents rapports les inquiétudes soulevées par cette nouvelle répartition des compétences. Mais elle a également accordé, au cours de ces dernières années, une attention particulière aux politiques de l'habitat menées par une quinzaine de collectivités qui témoignent d'un volontarisme particulier dans ce domaine. Les enquêtes effectuées chaque année depuis 2004 par la Fondation Abbé Pierre auprès des acteurs des grandes agglomérations françaises permettent en effet, avec quelques années de recul, de distinguer quelques-uns des systèmes locaux qui reflètent un réel dynamisme en produisant des résultats tangibles ou, à tout le moins, mettent en œuvre des modes d'organisation et développent des pratiques qui constituent de véritables pistes de progrès.

S'il ne s'agit pas d'ériger ces expériences locales en modèles, elle sont toutefois analysées et présentées dans ce rapport comme des pistes d'intervention intéressantes à relayer dans la mesure où elles dépassent les contradictions et les impasses dans lesquelles ont été mises les politiques de l'habitat et tendent à répondre à la diversité des besoins en matière de logements. Leur démarche, conditionnée par l'expression d'un fort volontarisme local et par une longue tradition de partenariat entre les acteurs, s'exprime plus particulièrement sur trois registres d'intervention.

Au-delà du mot d'ordre selon lequel « il faut produire davantage », le problème est de produire des logements accessibles à la majeure partie des demandeurs. Ainsi, certaines collectivités locales lèvent par exemple les ambiguïtés du Plan de cohésion sociale, qui fonde le développement de la construction sociale essentiellement sur le PLS (alors même que son accès est fermé à la grande majorité des demandeurs). Tout en le soutenant et en reconnaissant qu'il correspond à un véritable besoin dans les zones tendues, elles considèrent le PLS comme un logement intermédiaire et l'excluent de ce fait du comptage des logements sociaux. D'autres modulent leurs aides financières en fonction de la destination sociale des logements et imposent par exemple un pourcentage de PLAI (le logement très social) dans les programmes neufs. Quant à la question de l'inscription des nouveaux logements sur le territoire local et de leur impact en termes de peuplement, la recherche de l'équilibre conduit certaines intercommunalités à territorialiser leurs objectifs de production dans un cadre de négociation et de consensus pour ne pas entrer en conflit avec des communes soucieuses de leurs prérogatives en matière de droit des sols.

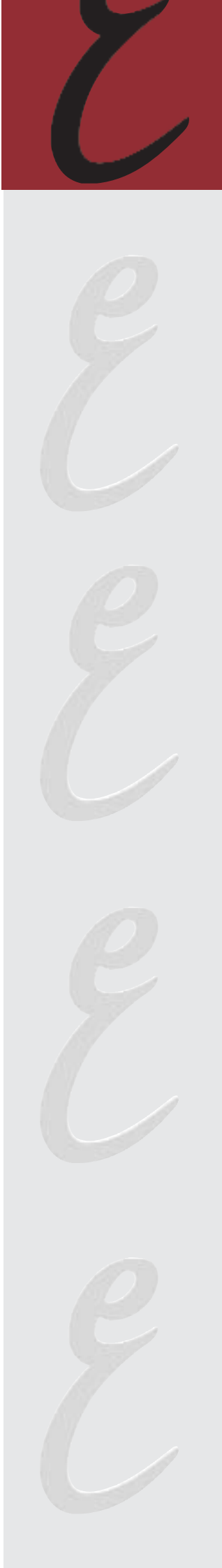
Certaines collectivités locales tentent d'intervenir sur les leviers qui contribuent à faire évoluer les loyers et les prix des logements. Des actions sont par exemple menées en direction des acteurs qui « font les prix » et sont parfois tentés de profiter de la vulnérabilité des demandeurs ou de la rareté des biens (agents immobiliers, marchands de biens, marchands de sommeil, mais aussi vers ceux qui



réorganisent l'offre (partage de grands logements en unités plus petites) ou la spécialisent (investisseurs en produits « défiscalisés »). Certaines collectivités portent leur attention sur les prix du foncier en mettant en place des observatoires locaux, en utilisant le droit de préemption urbain pour limiter la hausse des prix des logements ou en modulant leurs aides financières en fonction de la localisation des opérations. D'autres utilisent quant à elles le vecteur de la construction privée en imposant un pourcentage de logements locatifs sociaux dans les nouveaux programmes, comme la loi ENL le permet désormais. Des collectivités tentent d'élargir leur intervention en cherchant à produire, au-delà du seul logement social, une offre diversifiée de nature à favoriser les parcours résidentiels : c'est déjà le cas avec le PLS, mais cela peut également passer par l'inscription d'objectifs de développement de l'offre en accession sociale ou la mise en place d'aides financières pour les primo-accédants... Notons toutefois que ces initiatives volontaristes et d'autres encore, qui sont présentées dans le Rapport, se heurtent souvent aux difficultés de maîtrise du marché immobilier et à des dispositifs nationaux perturbateurs (tel que « le Robien ») dès lors que l'intervention publique impulsée par l'État ne partage pas les mêmes objectifs.

Nous faisons enfin référence à des actions tournées vers le soutien aux ménages défavorisés qui ne peuvent seuls affronter les logiques du marché et qui réclament un accompagnement ou des procédures pour accéder aux filières du logement social. Cet axe d'intervention concerne des actions qui favorisent l'accès aux droits, mais aussi l'accompagnement social et le soutien à tous les ménages qui éprouvent des difficultés à accéder et à se maintenir dans le logement. Certes, ces questions sont généralement considérées comme secondaires par rapport à celles liées au développement de l'offre. Par ailleurs, l'effort des collectivités réclame souvent une telle mobilisation et un tel investissement et ce, dans un contexte partenarial parfois récent, qu'elles doivent faire des choix qui les amènent parfois à faire l'impasse sur les actions en faveur du logement des personnes défavorisées, ce qui est évidemment particulièrement préjudiciable. Pour autant, quelques initiatives montrent que l'on peut agir sur plusieurs fronts à la fois : réhabilitation de structures d'hébergement, prise en compte des questions environnementales pour contenir les charges des ménages, développement et accompagnement d'une offre très sociale en secteur diffus, amélioration des modalités de traitement de la demande de logements sociaux, mise en place de commissions de médiation, prise en compte des problématiques de discrimination dans le logement... Une interrogation perdure toutefois quant à la capacité pour les agglomérations à intégrer les moyens de l'accompagnement social des ménages dans leur panoplie d'interventions, dès lors que le transfert des FSL aux départements a parfois détourné cet outil de sa vocation d'instrument d'une politique de l'habitat, que seule la constitution de partenariats locaux forts semble pouvoir pallier.

Le Rapport 2007 de la Fondation Abbé Pierre évoque donc plusieurs cas de collectivités qui, malgré un environnement institutionnel encore en recomposition, tentent de ne pas laisser la question du logement à la seule logique du marché et font la démonstration que « la crise du logement n'est pas iné-



luctable ». D'une manière générale, on constate que le moteur principal de ces politiques locales repose sur une prise de conscience selon laquelle la problématique de l'habitat conditionne fortement le développement global du territoire. Par ailleurs, cette volonté d'agir passe souvent, au-delà de l'importance de développer une véritable intercommunalité, par une volonté de s'abstraire des cloisonnements traditionnels entre les domaines du logement et de l'habitat et ceux de l'urbanisme, des politiques sociales et du développement territorial. Deux idées fortes doivent principalement être retenues, selon nous, pour caractériser ces initiatives qui sont susceptibles de constituer des pistes d'actions pour faire avancer la mise en œuvre du droit au logement.

**1.** CE SONT DES INITIATIVES qui ont pu organiser de façon cohérente et complémentaire les diverses logiques de production en intervenant systématiquement et simultanément sur tous les facteurs qui créent les déséquilibres entre l'offre et la demande : la spéculation immobilière, la rareté du foncier, les coûts de production, l'indécision ou, au contraire, un trop fort engouement des investisseurs, la recherche de la rentabilité à court terme, les comportements hausiers des intermédiaires du logement, l'encadrement des loyers, la maîtrise des charges... Autant d'interventions qui sont couplées d'une diversification des réponses en matière d'offre de logement, mais reposent aussi sur la spécialisation de certaines d'entre elles pour des publics ou des situations spécifiques (l'existence d'un plan de résorption de l'habitat indigne, la nécessité de renforcer la protection des ménages les plus fragiles, etc.).

**2.** CE SONT DES INITIATIVES qui font la preuve que l'action coordonnée de tous permet de favoriser l'intérêt collectif. Elles articulent réellement, au plan local, « responsabilités » avec « libertés », et de ce fait redonnent tout son sens au processus de renforcement des intercommunalités et à celui de la décentralisation. Elles ne négligent aucun des acteurs locaux et cherchent avant tout à valoriser l'« intelligence collective » dans le respect du rôle de chacun, et notamment en permettant à l'État de continuer à jouer celui de garant de l'équité et de la solidarité.

Car en effet, si la contribution des collectivités locales est essentielle pour participer à la résolution de la crise du logement, celle de l'État demeure fondamentale, même si son rôle doit nécessairement évoluer, ne serait-ce que parce qu'il ne dispose plus désormais des mêmes moyens et des mêmes leviers. Aucune des collectivités rencontrées n'a plaidé pour un retrait de l'État. Au contraire, elles demandent toutes qu'il redéfinisse ses objectifs et ses modes d'intervention pour continuer à assurer une fonction régulatrice indispensable, à favoriser les péréquations nécessaires pour préserver l'équité territoriale, à garantir la mise en œuvre du droit au logement... L'État est également fortement sollicité pour assurer la généralisation (voire dans certains cas l'imposition) de pratiques intercommunales qui ont fait la preuve de leur efficacité ; car il serait étonnant que la force de l'exemple suffise à elle seule à convaincre les collectivités locales qui n'ont pas pris conscience des enjeux que représente

l'habitat pour résoudre la crise du logement et promouvoir le droit au logement si elles n'ont pas pris la mesure des responsabilités qu'elles doivent désormais assumer.

## Des politiques qui négligent la solidarité

« La France a oublié les petits, les plus faibles. » Ces paroles prononcées par l'abbé Pierre il y a un an nous interpellent. Alors que le cadre législatif de la politique de l'habitat a été considérablement remanié ces dernières années, et que de nombreuses mesures font preuve d'une certaine ambition en matière de logement, la France aurait ainsi oublié ceux qui trouvent refuge dans des campings ou des logements de fortune, ceux qui passent d'un habitat temporaire à un autre, comme ceux qui éprouvent des difficultés à faire face à leurs dépenses de logement (dont on sait qu'ils se recrutent aussi dans les classes moyennes) ou ceux qui n'ont pas de perspective résidentielle et demeurent assignés à habiter dans des quartiers dépréciés. La politique du logement mise en œuvre ces dernières années aurait-elle perdu de vue qu'elle doit d'abord permettre l'exercice de la solidarité envers ceux qui éprouvent des difficultés pour accéder à un habitat digne et décent et pour y demeurer ?

Et pourtant c'est le cas, car, comme nous l'avons évoqué précédemment, le marché immobilier se ferme aux couches populaires et intermédiaires. Les dispositions fiscales qui soutiennent l'investissement locatif privé (le « Robien ») ont ainsi contribué à la production de logements aux loyers inabornables pour la plupart des ménages. Par ailleurs, l'effort de construction d'une offre locative sociale nouvelle s'est porté principalement sur les PLS, logements qui demeurent inaccessibles à la grande majorité des demandeurs de logements sociaux. Enfin, l'accession sociale à la propriété, qui a connu un développement conséquent ces dernières années, se ferme elle aussi aux ménages les plus modestes : le nombre d'accédants qui disposent de moins de 3 SMIC a diminué de 16 % entre 2001 et 2006. Finalement, quelque soit le secteur immobilier (investissement locatif privé, logement social et accession), la tendance est la même : l'augmentation de la construction et le fonctionnement des marchés ne sont pas orientés vers la satisfaction des besoins des ménages modestes.

La primauté accordée au développement quantitatif de l'offre de logement a relégué au second plan la préoccupation de sa destination sociale. Le gouvernement, qui communique abondamment sur l'accélération du rythme de la construction, est beaucoup moins disert sur son adéquation à la demande sociale. Qui sait que l'effort de la collectivité publique en faveur du logement est quasiment à son niveau le plus bas depuis 30 ans ? Cet effort qui représentait 2,03 % du PIB en 2000 est en recul et se situe à 1,84 % du PIB en 2006 (recul imputable en totalité à la diminution de la contribution de l'État). Si la part du PIB affectée par la collectivité publique au logement était restée en 2006 au niveau qui était le sien en 2000, le secteur du logement aurait bénéficié de près de 3,4 milliards d'euros de ressources supplémentaires ce qui,

pour donner une idée, représente environ 10 % de l'ensemble des dépenses de la collectivité en faveur du logement en 2006, près du quart des aides personnelles au logement et près du tiers des sommes consacrées au secteur locatif social pour cette même année.

La politique du logement conduite dans la période récente relègue donc au second plan les préoccupations sociales. En privilégiant les mécanismes d'incitation fiscale, elle favorise la constitution de patrimoine plutôt que la satisfaction de besoins sociaux. Les produits qui s'appuient sur des systèmes de défiscalisation ont même la caractéristique de faire fonctionner la solidarité à l'envers, quand les réductions d'impôt permettent aux plus riches de se constituer un patrimoine (sans de véritables contreparties sociales), alors que les logements sociaux ou privés à vocation sociale, qui sont les seuls à pouvoir loger les ménages modestes, font défaut. Au-delà des effets positifs de la relance de la construction sur l'emploi, cette solidarité bafouée apparaît clairement quand on compare les aides de la collectivité aux différentes catégories de logements.

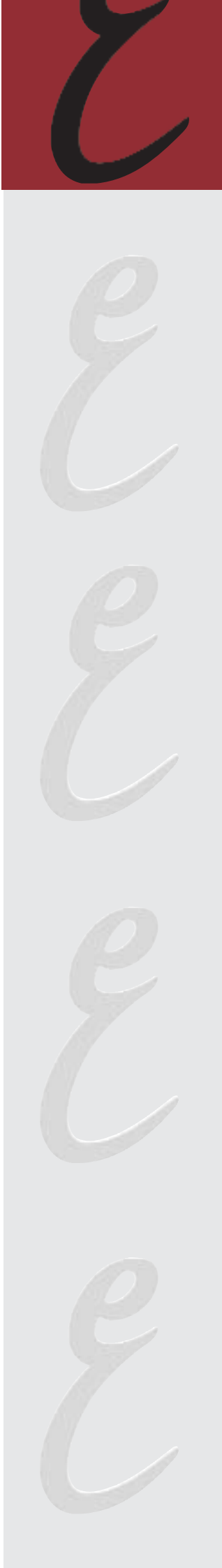
#### **Les aides de l'État aux différentes catégories de logements locatifs Montant de l'aide publique**

Robien	de 21 500 à 33 000
Robien recentré	de 14 400 à 25 000
Borloo populaire	de 23 900 à 41 500
PLS	20 800
PLUS	25 000
PLAI	34 500

Source : USH et Michel Mouillart (PLF 2007)

Dans le même temps, le volet social des politiques du logement a été considérablement malmené. Les aides à la personne perdent progressivement de leur pouvoir solvabilisateur, tandis que des réformes récentes ont exclu une proportion non négligeable de bénéficiaires (25,8 % des ménages touchaient en 2000 une aide au logement pour 23 % en 2006) et ce, alors que les taux d'effort n'ont jamais été aussi élevés et l'accès à un logement financièrement accessible jamais aussi limité. Aujourd'hui, les isolés gagnant un peu plus d'un SMIC et les couples avec deux enfants gagnant un peu plus de deux SMIC sont exclus des aides personnelles au logement.

La solidarité que permettent d'exercer les aides personnelles au logement pour aider les ménages modestes à accéder à un logement et à s'y maintenir est

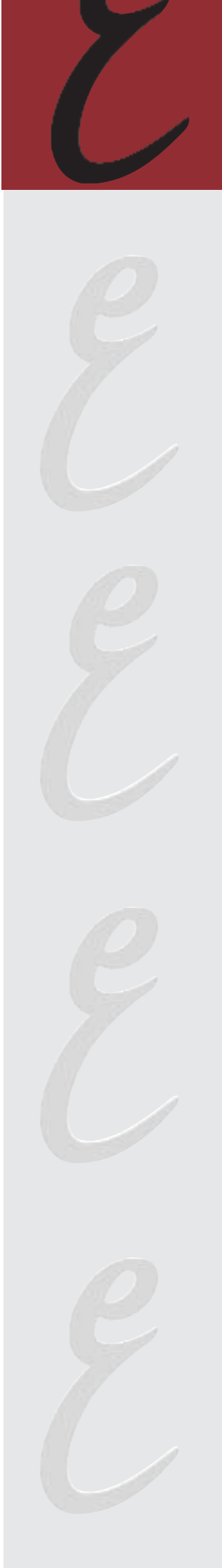


donc très largement remise en cause par la réduction progressive du nombre de ménages aidés ainsi que par le décrochage des aides par rapport aux loyers et aux charges. Si l'annonce du relèvement de ces aides de 2,8% pour 2007 va dans le bon sens et est à saluer, il n'en reste pas moins qu'elle ne compense pas le décrochage observé ces dernières années.

Cette fermeture des possibles en matière de logement pour les ménages modestes les conduit de plus en plus à l'immobilité résidentielle dès lors qu'ils possèdent un logement, ou à se concentrer dans certains types de parc qui sont les seuls à pouvoir les accepter. Ainsi, se créent et se renforcent de graves inégalités territoriales où des cités d'habitat social et certains quartiers anciens dégradés deviennent des lieux de concentration de la pauvreté. Alors que la solidarité territoriale fonctionne encore mal en termes de répartition du potentiel fiscal entre les villes riches et les villes qui accueillent une population à bas revenus, la solidarité envers les plus faibles apparaît de moins en moins comme une priorité, comme en témoignent la manière dont évolue la politique visant à une meilleure répartition de la construction de logements sociaux, la politique de renouvellement urbain ou encore celle qui est conduite en faveur du logement des plus démunis.

L'objectif d'une meilleure répartition territoriale de l'habitat social n'est pas suffisamment partagé, comme le montre le bilan de l'application de l'article 55 de la loi SRU pour la période 2002-2004. Ce sont en effet les communes qui disposent 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. Ces premiers résultats décevants ont même été suivis de tentatives pour réduire les obligations pesant sur les communes (en janvier 2006), avant que la loi ENL assouplisse en juillet dernier la définition du logement social en y faisant entrer, pour une période de cinq ans, les logements sociaux vendus à leurs occupants.

L'examen de la mise en œuvre de la politique de renouvellement urbain et du peuplement des quartiers classés en zone urbaine sensible (ZUS) révèle quant à elle quelques inquiétudes en ce qui concerne la perspective d'atteindre les objectifs sociaux qui avaient inspiré cette politique ambitieuse au moment de son lancement. Alors que les écarts (nombre de ménages pauvres, taux de chômage, difficultés scolaires, etc.) entre les ZUS et les autres quartiers de la ville ou de l'agglomération ne cessent de se creuser, les opérations annoncées comme un « changement radical pour les banlieues » tardent à se concrétiser et tendent, pour certaines, à devenir moins ambitieuses. Des inquiétudes émergent quant au nombre de logements sociaux reconstruits (avec un risque de diminution des logements à loyer accessible sur les zones géographiques concernées), mais aussi quant à leur répartition sur le territoire, alors même que cela conditionne les possibilités d'amélioration du sort des ménages défavorisés. De plus, des incertitudes pèsent aujourd'hui sur l'engagement financier de l'Etat au fur et à mesure de la montée en régime des opérations de rénovation urbaine. Le risque est que l'effort de solidarité annoncé en faveur de ces territoires ne s'exerce pas à la hauteur des enjeux que pose leur évolution.



La politique du logement des défavorisés (représentée par les Plans départementaux d'action pour le logement des défavorisés et les Fonds de solidarité logement) subit elle aussi ce recul en termes d'ambition, mais aussi de mise en œuvre de mécanismes de solidarité. Après leur « décentralisation » complète aux conseils généraux, les Fonds de solidarité pour le logement (FSL) glissent de plus en plus vers une logique d'instruments d'action sociale de droit commun, en prenant les traits d'un fonds de secours parmi d'autres. Alors qu'ils constituaient un outil de mise en œuvre du Droit au logement, ils tendent à s'inscrire désormais dans les systèmes départementaux d'action sociale, tandis que les Plans départementaux (PDALPD) peinent à trouver leur place dans le cadre des politiques locales de l'habitat pilotées par les collectivités locales.

Alors, quand on constate que les aides publiques de la collectivité se réduisent, qu'elles soutiennent la production de logements sans se préoccuper de leur destination sociale, qu'elles aident à la constitution de patrimoines immobiliers plus qu'à la solvabilisation des ménages modestes, que l'État reporte sur les collectivités locales, qui n'en ont pas toujours les moyens, la responsabilité de faire face à une demande sociale qui enflé, force est de constater que, dans le domaine du logement au moins, la solidarité ne fonctionne pas et qu'elle est prise en défaut. Non seulement la solidarité ne fonctionne pas, mais elle fonctionne parfois à l'envers quand les choix politiques orientent la dépense publique vers certaines catégories sociales au détriment des « petits et des faibles ». C'est pourquoi il apparaît essentiel aujourd'hui de reconsidérer les objectifs de la politique du logement et les moyens qui lui sont consacrés au regard du principe de solidarité.

Christophe ROBERT,  
sociologue, directeur des études et de la recherche  
à la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, responsable  
de la rédaction du Rapport annuel 2007 sur l'état du mal-logement en France