

Présentation du rapport 2009 de la Fondation Abbé Pierre

Christophe ROBERT, sociologue, directeur des études à la Fondation Abbé Pierre

Texte communiqué à partir du débat d'actualité du 3 mars 2009 « L'État du mal-logement en France : rapport annuel 2009 de la Fondation Abbé Pierre », organisé par le Centre de Ressources Politique de la Ville en Essonne.

3,5 millions de personnes non ou très mal logées... Derrière ce chiffre alarmant, la Fondation Abbé Pierre pointe du doigt toutes les situations dramatiques de mal-logement auxquelles sont confrontées aujourd'hui les personnes les plus défavorisées : personnes sans abri, vivant dans des cabanes, dans des campings à l'année, personnes n'ayant d'autre choix que d'être hébergées chez des amis ou de la famille, dans des structures collectives, ménages vivant dans des logements inconfortables, insalubres, surpeuplés, etc.

Dans un contexte de crise du logement « sans précédent » qui se caractérise par une flambée des prix de l'immobilier, des niveaux de loyers et de charges, les difficultés pour accéder à un logement (et pour s'y maintenir) frappent des ménages toujours plus nombreux, issus désormais de catégories de population de plus en plus variées. A travers son rapport sur l'état du mal-logement, la Fondation Abbé Pierre cherche chaque année à mettre en lumière des problématiques de mal-logement émergentes et souvent méconnues, et propose une analyse des réponses apportées du point de vue des politiques publiques.

En 2009, la montée de la précarité chez les personnes âgées et les risques qui pèsent désormais sur leurs conditions de logement ont fortement interpellé la Fondation Abbé Pierre : il s'agit là d'un phénomène inattendu mais non moins préoccupant, comme le montrent les indicateurs qui soulèvent des inquiétudes réelles après une période pourtant marquée par une plus grande solidarité à l'égard de nos aînés... Autre problématique particulièrement alarmante à l'heure actuelle, celle des territoires d'exclusion, les « quartiers sensibles » où l'on constate une dégradation générale des conditions de vie, d'habitat et une absence de perspective résidentielle, renforcée par une légitime sensation d'abandon par les pouvoirs publics.

Parmi les solutions mises en avant au niveau politique pour faire face à l'ampleur de la crise, l'adoption du Droit au logement opposable (Dalo) mérite aujourd'hui toutes les attentions. Car si ce nouveau droit fondamental devrait permettre à toute personne prioritaire d'avoir recours à la justice si un logement ne lui est pas proposé, il ne garantit pas encore aujourd'hui, loin s'en faut, l'obtention effective d'un toit... Alors que la situation sociale se durcit, la Fondation Abbé Pierre dénonce finalement une politique du logement incertaine et incohérente, qui ne tient pas compte de la réalité des besoins sociaux et souffre d'un désengagement inacceptable de la part de l'Etat.

Personnes âgées et logement : le retour de la précarité

La question du logement des personnes vieillissantes est peu évoquée et n'apparaît pas comme un sujet de préoccupation majeur. Sans doute parce que les statistiques relatives au revenu moyen des ménages retraités (il est comparable à celui de l'ensemble de la population) et à leur statut résidentiel (ils sont très majoritairement propriétaires de leur logement) renvoient l'image d'une population privilégiée au regard du logement. Les apparences sont trompeuses et masquent de profondes inégalités.

Appréhender les personnes âgées comme une population homogène bénéficiant d'un confort de vie supérieur aux jeunes générations, c'est faire abstraction des inégalités de revenus qui existent chez les plus de 60 ans. C'est oublier qu'aujourd'hui, 600 000 personnes âgées vivent avec une allocation de solidarité de 628 euros mensuels¹ qui les situent sous le seuil de pauvreté (défini en regard de la norme européenne à 60% du revenu médian). C'est oublier aussi l'épisode de la canicule qui, à l'été 2003, avait brutalement placé sous le projecteur des médias l'isolement profond dont souffraient des milliers de personnes âgées et les conditions d'habitat inadaptées dans lesquelles elles se trouvaient confinées. C'est aussi masquer la nature du **processus de vieillissement qui consolide voire aggrave les inégalités économiques et sociales établies au cours de la vie** et qui a tendance à renforcer les clivages sociaux ou les situations d'exclusion que connaissaient les personnes avant d'entrer dans l'âge de la retraite. Il en résulte que **l'on n'aborde pas le temps de la vieillesse avec les mêmes atouts**. On ne vieillit pas de la même manière selon son parcours de vie, selon que l'on a été sans domicile fixe, ouvrier ou cadre supérieur (le différentiel de durée de vie de 7 ans entre ces deux dernières catégories en témoigne). Le logement est alors pour les personnes vieillissantes, comme il l'est en général, un marqueur des inégalités.

C'est pourquoi la Fondation Abbé Pierre a souhaité se saisir de cette question à un moment où **la symétrie entre le mouvement d'allongement de la durée de la vie et celui d'augmentation des ressources des personnes âgées, semble rompue**. Si l'allongement de la durée de la vie est appelé à se poursuivre, il se pourrait bien qu'avec notamment les mesures adoptées en matière de retraite, le mouvement de progression des ressources des personnes vieillissantes s'infléchisse ou même se retourne et qu'une parenthèse heureuse se referme. Dès lors, les situations de mal-logement que vivent des personnes âgées doivent moins être considérées comme les traces résiduelles d'un passé révolu, que comme **la préfiguration d'un état appelé à se développer**.

La parenthèse heureuse s'est refermée

Si les retraités jouissent aujourd'hui d'un niveau de revenu élevé (en 2005, il n'était inférieur que de 10% en moyenne à celui des actifs), il s'agit là d'une situation inédite dans l'histoire qui ne se prolongera sans doute pas. A l'évidence « nous vivons le point culminant d'une période marquée par la figure du jeune retraité riche, propriétaire d'un logement devenu inaccessible aux salariés actuels, et dont le niveau de vie est comparable à celui des actifs de son temps »² et d'aucuns annoncent « le crépuscule des vieux aisés à l'horizon 2015 »³. De fait, **le passage à la retraite s'accompagne déjà d'une incontestable**

¹ Soit 60% du SMIC environ.

² Louis Chauvel, sociologue, professeur à Sciences Po Paris, dans un entretien au journal *Le Monde* (30 novembre 2008).

³ *Le Monde* du 30 novembre 2008.

baisse de revenu et 31,7% des ménages retraités appartiennent aux trois premiers déciles de niveaux de vie alors qu'ils sont 20,4% parmi les ménages de plus de 50 ans en activité⁴. Et d'ores et déjà, des données statistiques font apparaître que **le rattrapage du niveau de vie moyen des actifs par les retraités s'est interrompu**. Entre 1996 et 2005, la progression du niveau de vie des plus de 65 ans a été inférieure à celle du niveau de vie des actifs et l'évolution du minimum vieillesse reflète la même tendance : alors qu'il se situait en 1990, pour une personne seule, à peu près au niveau du seuil de pauvreté, il a passé ce seuil en 2005 (88%). Il n'est donc pas étonnant de constater que **le recul de la pauvreté des personnes âgées enregistré sur une longue période est enrayé**.

Les différences de niveaux de vie qui sont encore plus marquées chez les retraités que chez les personnes en âge de travailler risquent d'ailleurs d'augmenter à l'avenir car les parcours de vie (âge d'entrée dans la vie active, vie familiale, santé et espérance de vie, inactivité, chômage...) sont de plus en plus affectés par des aléas de carrière, par l'instabilité des revenus, et des périodes de chômage plus fréquentes. Et ce sont les ouvriers, les employés comme les personnes les moins diplômées qui sont le plus affectés au moment du passage à la retraite, car ce sont eux qui ont les trajectoires professionnelles les plus chaotiques.

Confrontés à des différences de niveaux de vie plus marquées que les personnes en âge de travailler, les retraités sont également soumis à des inégalités en cascade. Des **inégalités de patrimoine** qui s'ajoutent à celles des revenus et auront pour effet de limiter dans l'avenir les sécurités liées à la propriété pour les catégories les plus modestes et de rendre les dépenses de logement plus lourdes pour elles. Il convient aussi de faire état **des inégalités de genre devant le logement** car même si les femmes sont entrées massivement sur le marché du travail depuis la fin des années soixante et même si la durée de vie en couple s'allonge, elles témoignent bien souvent des carrières incomplètes (elles sont particulièrement concernées par des durées d'inactivité importantes et le travail à temps partiel⁵), elles disposent de rémunérations plus faibles que celles des hommes (de 12% en moyenne) et ce sont elles qui sont majoritairement frappées par le veuvage. Tout cela explique que les femmes représentaient 60% des bénéficiaires du minimum vieillesse en 2005 et qu'elles sont plus durement frappées par la pauvreté que les hommes.

Ajoutons à ce tableau déjà sombre que les mêmes disparités apparaissent quand survient une situation de dépendance et qu'il faut faire face aux frais engendrés par le maintien à domicile ou l'entrée dans un établissement spécialisé dont le « reste à payer » (de 1 600 euros en moyenne) est bien souvent supérieur aux capacités financières des personnes âgées. En conséquence, près de **80 % des personnes en Etablissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) doivent faire appel aux ressources de leurs proches pour financer leur prise en charge ou mobiliser une partie de leur patrimoine...** à condition évidemment d'en posséder un.

Le mal-logement des personnes âgées : un phénomène sous-estimé

Les associations qui interviennent auprès des personnes âgées confirment par leurs observations le retour de la précarité pour les personnes âgées et dessinent les traits de catégories qui apparaissent particulièrement vulnérables. A côté de la pauvreté des femmes âgées et isolées, apparaissent les figures de

⁴ Christelle Minodier et Christelle Rieg, Insee, « Le patrimoine immobilier des retraités : une approche descriptive », in : Vieillesse de la population et logement, La Documentation Française, 2007.

⁵ Parmi les actifs à temps partiel, 85% sont des femmes.

personnes âgées particulièrement exposées : sans domicile fixe vieillissants, immigrés âgés en foyer, personnes seules et âgées vivant dans les zones urbaines sensibles... Ce sont notamment ces catégories qui sont confrontées à des situations de mal-logement. La situation globalement favorable des personnes âgées a conduit à oublier que des personnes vieillissent dans la rue et y meurent parfois, que de vieux travailleurs migrants n'ont d'autre perspective que de vieillir dans des foyers qui ne sont plus adaptés à leur situation quand survient la perte d'autonomie, que des personnes âgées sont captives d'un habitat insalubre et y vivent dans des conditions intolérables...

Des situations que l'on croyait stables et protectrices apparaissent fragilisées par des évolutions récentes. C'est ainsi que le logement social est confronté à un phénomène majeur de vieillissement de ses locataires et est sollicité par des demandeurs de plus en plus âgés... et que dans le même temps, pèse sur les personnes âgées qui occupent de trop grands logements sociaux, une injonction à les quitter. C'est ainsi que la propriété devient source de difficulté pour des personnes âgées, notamment parmi les plus modestes, quand elles doivent faire face à des frais d'entretien ou l'adapter à l'évolution de leur situation. Une grande part des ménages de retraités les plus fragilisés est en effet propriétaire de son logement : parmi les ménages dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté, 84% sont propriétaires du logement qu'ils occupent ou sont logés gratuitement⁶. Il paraît d'ailleurs illusoire de faire de la propriété une protection contre la précarité car la ressource qu'elle constitue n'est pas nécessairement liquide, n'est pas garantie (la crise actuelle de l'immobilier le manifeste) et est inégalement répartie sans compter qu'elle n'est pas permise à tous. Dès lors, **fonder principalement la sécurité des personnes âgées sur la propriété reviendrait à constituer un système de protection face aux risques du vieillissement particulièrement inégalitaire.**

Le logement des personnes âgées : une question de solidarité

Alors qu'on pourrait espérer des politiques publiques qu'elles cherchent à atténuer les disparités entre personnes âgées, les réflexions actuellement en cours font craindre le contraire. En effet, tout le monde s'accorde à penser que le risque d'être dépendant doit être reconnu comme un cinquième risque social, en plus des quatre autres risques déjà couverts par la protection sociale (maladie, maternité, vieillesse et perte d'emploi). Cependant, tout en affirmant reconnaître ce cinquième risque et laissant croire de ce fait qu'il serait couvert comme les autres, les Pouvoirs Publics s'orientent aujourd'hui vers le recours à l'assurance privée, collective ou individuelle, et vers la mobilisation du patrimoine des personnes concernées. Si elle était confirmée, cette orientation serait une véritable rupture dans la façon d'assurer la couverture des risques sociaux. Il s'agirait d'une tromperie sur l'objectif affiché, par le caractère ségrégatif et inégalitaire du système mis en place. On serait dans tous les cas loin de l'ambition des fondateurs de la « sécurité sociale », inventeurs d'un mécanisme de solidarité universel !

Au-delà du problème de l'insuffisance de revenus qui menace une fraction grandissante des retraités, **la question du logement des personnes âgées dépend également des politiques publiques de financement du logement.** Or, force est de constater qu'elles passent aujourd'hui à côté du problème. En se gardant bien de vouloir entrer dans une logique de financement spécifique d'une offre

⁶ Deloffre A., « Ressources et pauvreté des ménages de retraités », in : Les Travaux de l'ONPES, 2005-2006.

de logement dédiée aux personnes âgées, ce qui serait catastrophique par l'effet ségrégatif qu'elle induirait, on attend de l'Etat qu'il soit beaucoup plus ambitieux dans le financement des adaptations nécessaires aux personnes souffrant d'incapacités parmi lesquelles se trouvent notamment beaucoup de personnes âgées. Et si le financement d'une politique prenant sérieusement en compte les personnes âgées est attendu de l'Etat, dès lors qu'il en conserve la compétence, celui-ci n'est pas le seul concerné par le logement des personnes âgées. **Les collectivités territoriales, par leur implication dans la vie locale, ont une responsabilité de premier plan** pour faire en sorte que l'âge ne soit pas un facteur d'exclusion sociale.

Enfin, si les bonnes conditions d'habitat des personnes âgées dépendent beaucoup des choix qui sont faits en matière de protection sociale ou de politique du logement, elles sont également impactées par les **mécanismes de solidarité au sein de notre société**. Ainsi, les soutiens familiaux et relationnels, émanant par exemple du voisinage, s'avèrent fortement mis à contribution pour accompagner les personnes vieillissantes confrontées à la solitude et la perte progressive de leur autonomie, comme ils le sont pour accompagner les personnes âgées malades qui ne peuvent rester à l'hôpital (cancer, poly-pathologies, Alzheimer) et doivent retourner chez elles. Mais si rien ne remplace une présence active des soutiens familiaux et relationnels aux côtés de leurs proches, qui sont de fait la cheville ouvrière du maintien à domicile, les Pouvoirs Publics doivent toutefois prendre leur part pour accompagner les familles et leur proposer des relais (accueil de jour, accueil temporaire), c'est-à-dire développer « l'aide aux aidants » souvent inexistante, et pour élaborer des politiques solidaires permettant à chacun de se loger et de vieillir dans de bonnes conditions.

Si la Fondation Abbé Pierre a cherché à mettre en lumière les problèmes de mal-logement souvent sous-estimés chez les personnes âgées, elle a souhaité par ailleurs se pencher sur une problématique parmi les plus « visibles » aujourd'hui et régulièrement mise sur le devant de la scène : celle des « quartiers sensibles » au sein desquels l'assignation à résidence apparaît désormais comme une nouvelle forme de mal-logement.

Vivre en territoire d'exclusion : la pénible dérive des quartiers oubliés

Ce chapitre prolonge la réflexion engagée dans le rapport 2008 de la Fondation Abbé Pierre qui visait à comprendre « où peuvent se loger aujourd'hui les ménages modestes ». En examinant leurs parcours résidentiels, force est de constater que les ménages les plus fragiles trouvent principalement à se loger dans le parc HLM dont la fonction sociale se renforce inexorablement, mais aussi dans des segments du parc locatif privé de faible qualité, vétustes ou même insalubres, dans des quartiers anciens et des copropriétés dégradées. Or, il est frappant de constater que ces logements ne se répartissent pas de façon aléatoire sur le territoire, mais se trouvent concentrés dans des secteurs géographiques spécifiques : en-dehors de quelques quartiers anciens centraux et dégradés, ce sont surtout les fameuses « Zones urbaines sensibles » (ou « ZUS ») de la politique de la Ville qui rassemblent une grande proportion des ménages modestes. Il faut rappeler, à cet égard, que la population des ZUS représente près de 4,6 millions de personnes vivant dans 750 quartiers. Cette

population pèse plus de 12% de la population totale de certains départements (Rhône, Bouches-du-Rhône, Nord, Essonne et Val d'Oise), voire même plus de 22% comme en Seine-Saint-Denis. Or, si les habitants des ZUS ne sont pas, dans leur grande majorité, des pauvres ou de grands précaires, ils pâtissent tous peu ou prou d'une forme particulière d'exclusion : la ségrégation.

Pénurie de logements accessibles, ségrégation et crise des banlieues

On habite Clichy-Montfermeil, Vénissieux, Grigny-la-Grande-Borne ni par hasard, ni toujours par choix. Ces quartiers, comme bien d'autres Zones urbaines sensibles, ont fini par incarner à eux seuls toute « la banlieue » et son malaise. **Plus qu'une réalité purement géographique, ces ZUS sont bien souvent les seuls territoires pouvant accueillir ceux qui ne trouvent pas à se loger dans les autres secteurs des agglomérations** : les mal-logés qui cherchent là de meilleures conditions de vie ou tous ceux qui sont orientés par les intervenants sociaux dans le cadre de leur travail quotidien ou de dispositifs ad hoc (FSL, PDALPD, Dalo...) car ce parc apparaît le seul qui soit disponible et à leur portée.

Dans un contexte de pénurie de logements accessibles et de forte hausse des prix de l'immobilier et des loyers, les possibilités d'obtenir un logement apparaissent de plus en plus limitées pour les ménages modestes qui se dirigent, contraints, vers des segments particuliers du parc de logements et surtout vers des quartiers dépréciés. Les ménages modestes sont ainsi les derniers à pouvoir choisir leur lieu de résidence. De fait, le parc social des ZUS connaît depuis plusieurs années une paupérisation croissante (en 2005 le revenu annuel moyen des ménages était de 11 407 € en ZUS contre 20 170 € dans l'ensemble des unités urbaines comprenant une ZUS), et ceci malgré les efforts des organismes d'HLM et de certains élus pour maintenir une certaine forme de mixité sociale.

Si l'existence de quartiers de relégation et d'exclusion s'explique en partie par la situation du marché immobilier et la montée des précarités, les mécanismes de ségrégation sont également renforcés par les stratégies d'évitement que les populations « mobiles » manifestent vis-à-vis des territoires stigmatisés. La concentration des ménages les plus modestes dans les quartiers relégués n'est donc pas tant le résultat d'une forme de rassemblement spontané ou organisé de personnes fragilisées, mais plutôt le résultat « collatéral » de la stratégie de ceux qui peuvent choisir. **C'est ainsi que l'espace se trouve marqué socialement et que les disparités territoriales reflètent les clivages sociaux qui traversent la société française.**

Les ménages défavorisés se voient ainsi imposer de vivre dans un « entre-soi » subi avec tous ceux qui sont exclus des autres territoires où ils ne peuvent obtenir un logement, et sont confrontés à l'impossibilité d'envisager une quelconque mobilité résidentielle liée à un changement de situation.

L'assignation à résidence : une forme particulière du mal-logement

Pour les populations qui en sont captives, la « pétrification » des quartiers sensibles dans l'exclusion génère des difficultés qui se cumulent. Rapport après rapport, la Fondation Abbé Pierre a mis en lumière des situations « classiques » de mal-logement (hébergement chez des tiers, difficulté d'accès au logement des jeunes, non-logement, insalubrité, etc.) souvent détectées

dans les quartiers classés en ZUS, et auxquelles viennent s'ajouter de nouvelles difficultés en termes de mobilité résidentielle (trajectoires contraintes et orientées principalement vers des formes d'habitat et des territoires dépréciés), témoignant d'une radicalisation de la crise du logement. Pour les habitants de ces quartiers, il s'agit également de composer avec un enclavement fréquent qui rend d'autant plus compliqué l'accès à l'emploi, à la santé, aux établissements scolaires de qualité...

A ces caractéristiques objectives s'ajoutent des représentations négatives qui renforcent la réalité de l'exclusion ; car les habitants des ZUS ne sont pas seulement stigmatisés par leur situation mais tout autant par les représentations sociales qui sont attachées à leurs territoires. **Les phénomènes de discrimination à l'adresse ou le sentiment de relégation, qui constituent de véritables freins à la démarche d'insertion, traduisent l'intensité du processus de ségrégation à l'œuvre.** Ainsi, toute action en direction des quartiers en difficulté doit composer avec cette dimension particulière de l'exclusion, alors même que le regard porté par certains médias sur ces territoires contribue fortement à leur mise à distance sociale ainsi qu'à leur dévalorisation aux yeux de leurs habitants.

Les ZUS ne subissent pas toutes le même rejet et elles restent, quoi qu'il arrive, une solution de logement pour beaucoup de ménages. Cependant, mis bout à bout, ces éléments (mal-logement « classique », mise à l'écart physique, stigmatisation...) font craindre de voir ces quartiers devenir de véritables « parkings sociaux », c'est-à-dire des lieux que l'on ne destine à rien d'autre qu'à « contenir » des populations jugées indésirables ou inopportunes ailleurs. Ce basculement signerait pourtant la fin d'une ressource importante pour de nombreux ménages à la recherche d'un logement et sanctionnerait aussi un renoncement collectif à l'idée que ce parc puisse conserver son rôle d'accueil et d'étapes dans des trajectoires résidentielles. Intolérable, ce basculement semble pourtant le seul horizon que laissent parfois entrevoir les politiques publiques à l'égard des quartiers en difficulté.

Conjuguer mixité sociale et Droit au logement

In fine, la question qui est posée est celle de la place que l'on ménage dans l'espace urbain aux plus fragiles de nos concitoyens. A ce titre, deux logiques sont en tension : d'une part, la volonté de favoriser la mixité sociale (notamment dans les ZUS pour éviter qu'elles ne basculent dans la logique du « parking social »), et d'autre part l'attention portée à ce que tous les ménages mal-logés trouvent une solution dans le cadre de la mise en œuvre du droit au logement, sachant que les ZUS constituent évidemment des lieux privilégiés pour les accueillir puisqu'elles rassemblent le plus grand nombre d'opportunités, avec des logements parmi les moins chers et présentant les typologies les plus recherchées.

Le risque serait qu'en favorisant l'entrée de personnes en difficulté dans des quartiers d'habitat social fragilisés, la mise en œuvre du droit au logement contribue à invalider les efforts déployés pour promouvoir la mixité sociale. Cette tension est évidemment réactivée et même amplifiée avec l'entrée en vigueur de la loi sur le Droit au logement opposable (Dalo), que certains acteurs de terrain considèrent comme susceptible de contrarier les ambitions du rééquilibrage du peuplement des ZUS. **Cette tension demeure extrêmement forte à l'heure actuelle dans un contexte d'affaiblissement progressif (voire d'abandon) des politiques qui cherchaient à promouvoir la mixité :** remise en cause de l'article 55 de la loi SRU, incertitudes sur la poursuite du Programme

de rénovation urbaine, limitation des moyens accordés à la politique de la Ville et manque d'ambition du Plan Espoir banlieues.

Considérer la problématique des ZUS par le prisme du droit au logement conduit donc à affirmer que, pour faire reculer la ségrégation, il ne faut pas se limiter à intervenir massivement sur les seuls territoires des ZUS, mais s'engager aussi dans une politique de construction ambitieuse et structurante d'un nouveau parc de logements adapté aux besoins, et surtout réparti de façon harmonieuse sur l'ensemble du territoire des agglomérations et de leurs zones d'attraction. L'urgence est bien là car, alors que certains tergiversent pour savoir s'il faut ou non créer partout une offre de logements accessibles, des situations bien concrètes s'aggravent quotidiennement. Des familles monoparentales, des jeunes sans attaches familiales, des femmes victimes de violences conjugales, des primo-arrivants ou encore des jeunes ménages actifs, faute d'alternative, continuent à être orientés vers les secteurs dépréciés des agglomérations ou sont contraints d'y vivre avec le sentiment d'être bloqués et pénalisés par leur cadre de vie. **Ne pas agir simultanément en faveur de la mixité sociale (dans les ZUS mais aussi dans les territoires attractifs) et du droit au logement conduirait donc à la mise en œuvre d'un droit au logement minoré, voire dévoyé.**

Afin d'empêcher que les ZUS ne se « pétrifient » dans la précarité, c'est donc à une politique courageuse de l'habitat et du logement, ancrée sur de véritables projets de territoire, qu'appelle la Fondation Abbé Pierre. Il est désormais urgent d'engager une politique volontariste de construction de logements économiquement accessibles aux ressources des ménages les plus modestes et bien répartis sur le territoire des agglomérations. En parallèle, il s'agit d'intervenir sur les ZUS – le parc comme les habitants – en menant une politique spécifique et directement destinée à ces populations ségréguées afin que le « couvercle » se lève et qu'un travail de fond puisse être effectué au plus près des souffrances quotidiennes. Il est temps maintenant que les responsables politiques, au plus haut niveau de l'État, affirment un nouveau choix de société, en faisant de l'action en direction des territoires sensibles une priorité nationale et en apportant enfin aux personnes qui y résident des signes d'attention et une véritable manifestation de la solidarité nationale.

Dans un contexte de crise du logement « sans précédent » qui accentue les difficultés des territoires et des populations les plus défavorisées, la Fondation Abbé Pierre souhaite se pencher également sur les réponses apportées par les pouvoirs publics pour faire face à l'ampleur des besoins sociaux. L'entrée en vigueur depuis le 1er janvier 2008 de la loi instituant le Droit au logement opposable (Dalo) mérite de ce point de vue toutes les attentions. Car si cette nouvelle loi apparaît profondément ambitieuse sur le principe, il convient aujourd'hui de rester vigilant sur la manière dont elle est mise en application.

Le droit au logement opposable : avancées, interrogations et perspectives

Entrée en vigueur depuis le début de l'année 2008, la loi du 5 mars 2007 instituant le Droit au logement opposable (Dalo) substitue à l'obligation de moyens faite à la collectivité une obligation de résultat, celui de donner un toit à ceux qui n'en ont pas. **Dans un contexte de crise du logement qui s'aggrave et touche un nombre croissant de ménages et de territoires, elle constitue une avancée juridique incontestable pour toutes les personnes en situation de fragilité par rapport au logement.** La loi Dalo apparaît en effet comme

une loi ambitieuse censée favoriser l'accès au logement locatif de plusieurs centaines de milliers de ménages (six catégories sont ciblées par la loi⁷), mais également comme une loi protectrice puisqu'elle confère de nouveaux droits aux personnes en difficulté de logement (ils peuvent désormais déposer des recours amiables devant les commissions de médiation installées dans chaque département, puis le cas échéant, des recours contentieux devant les tribunaux administratifs). La loi Dalo est enfin potentiellement vertueuse puisqu'elle peut être l'occasion d'apporter une nouvelle cohérence à l'action en faveur du logement des personnes en difficulté. Pour autant, cette avancée juridique ne doit pas masquer les interrogations fondamentales qui tiennent tant au cadrage initial de la loi qu'à la manière dont elle est aujourd'hui en train d'être mise en œuvre.

Une loi ambitieuse... aux effets encore limités et incertains

Si la loi Dalo apparaît résolument ambitieuse dans son principe, ses effets à l'issue d'une première année de mise en application restent incertains...

Le nombre de recours déposés auprès des commissions de médiation tout d'abord (environ 50 000 à la fin octobre 2008) apparaît bien faible au regard des estimations de ménages potentiellement éligibles (entre 500 000 et 600 000). La mise en œuvre du Dalo connaît par ailleurs de fortes disparités suivant les territoires : à la fin du mois d'octobre 2008, 90% des recours déposés se concentraient sur six régions⁸, les territoires les plus tendus connaissant un engorgement de leurs commissions (plus de 32 000 dossiers déposés à Paris) tandis que d'autres enregistraient un nombre très limité (voire inexistant) de recours ! Peut-on imaginer qu'il n'y ait pas, même dans les départements faiblement peuplés ou peu marqués par la crise du logement qui sévit dans notre pays, de ménages privés de logement, hébergés chez des tiers ou dans des structures collectives, en situation d'expulsion ou encore dans des logements insalubres ? Ces constats invitent plutôt à s'interroger sur les moyens mis en œuvre pour permettre aux ménages concernés d'être informés de leur droit et de déposer un recours devant les commissions de médiation.

Et de fait, un **important déficit d'information en direction des personnes potentiellement éligibles** est unanimement constaté. Relativement discrète, l'information gouvernementale s'est limitée le plus souvent à l'envoi par les services de l'Etat de documents et formulaires à quelques partenaires (CCAS, Conseils généraux, Adil) pour une diffusion auprès des intéressés... Une stratégie de communication qui s'est révélée de toute évidence bien plus restreinte sur le Dalo que sur la « Maison à 15 euros par jour » ! Au problème du déficit d'information viennent s'ajouter toutes les hésitations (voire les résistances) de certains acteurs pour faire remonter les demandes que leur adressent les ménages, qu'il s'agisse d'intervenants sociaux (réticents à

⁷ Parmi les catégories ciblées par la loi figurent les personnes :

- dépourvues de logement,
- menacées d'expulsion sans relogement,
- hébergées de façon continue dans une structure d'hébergement ou logées temporairement dans un logement de transition,
- logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant le caractère d'une habitation insalubre ou dangereuse,
- qui ont au moins un enfant mineur ou présentant un handicap ou ont au moins une personne handicapée à charge, et qui sont logées dans une habitation manifestement insalubre ou dangereuse,
- ayant déposé une demande de logement social sans obtenir de réponse à l'expiration d'un « délai anormalement long ».

⁸ 90% des recours déposés au 31 octobre 2008 se concentrent dans les six régions suivantes : Ile-de-France, PACA, Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais, Languedoc-Roussillon et Pays de la Loire

engager les ménages dans des démarches longues, à l'issue parfois incertaine), d'organismes HLM (déjà fortement soumis à la pression de la demande la plus sociale) ou de collectivités locales (qui voient parfois dans le Dalo une « nouvelle contrainte » venant perturber les systèmes locaux d'attribution de logements sociaux). **Mises bout à bout, ces réticences autorisent à parler d'une véritable « autocensure » qui vient freiner l'expression des demandes de recours.**

L'avancée juridique majeure que constitue le Dalo présente-t-elle finalement les moyens de ses ambitions ? Les inquiétudes sont importantes si l'on considère le volume de l'offre de logements prévu pour le relogement des ménages prioritaires : les contingents préfectoraux sur lesquels repose la mise en œuvre du Dalo ne pourraient potentiellement mettre à disposition que 60 000 logements au maximum par an (si la totalité du contingent était utilisé pour le Dalo), ce qui paraît bien faible au regard des 600 000 ménages susceptibles de déposer à terme un recours ! Il se pourrait donc que le contingent soit rapidement saturé, notamment dans les départements où les recours sont les plus nombreux. Faute d'offre suffisante, ne risque-t-on pas alors d'orienter les demandeurs prioritaires pour un relogement vers des formules d'hébergement ou d'habitat temporaire ? Ou vers les segments du parc social restés vides par défaut, qui sont les plus accessibles financièrement mais aussi les plus dépréciés ? Sur ce point, le recours au contingent préfectoral fait craindre une accentuation de la spécialisation sociale de certains segments du parc HLM et un renforcement de la ségrégation territoriale. Ces inquiétudes plaident finalement pour un élargissement de l'offre de logements mise à disposition des Préfets, et pour une mobilisation des contingents des collectivités locales, des collecteurs du 1%, des bailleurs sociaux, voire des logements locatifs privés. De même, **la mise en œuvre du Dalo n'aboutira qu'à la promotion d'un droit de faible qualité si l'Etat n'oriente pas dès à présent ses efforts vers la production et la meilleure répartition spatiale de logements à loyers accessibles pour les demandeurs les plus modestes.** Or, on est en droit de s'interroger sur la volonté de la majorité en place à tenir ces deux objectifs, lorsqu'il continue de privilégier la production de logements à loyers « intermédiaires » (les PLS) et qu'il envisage à travers la loi de mobilisation pour le logement, de réduire l'ambition de l'article 55 de la loi SRU qui vise une meilleure répartition de la construction de logements sociaux entre les communes...

Une loi protectrice... dont l'application traduit parfois une conception restrictive du droit

Parallèlement à ces premiers signaux d'alerte relatifs au cadrage initial de la loi, **une attention particulière doit être portée à la manière dont le Dalo est mis en œuvre au sein des commissions de médiation, de nombreux acteurs pointant déjà le risque que s'instaure une application restrictive du Dalo.** La complexité des procédures pour déposer un recours tout d'abord, est telle qu'elle pourrait décourager bon nombre de ménages potentiellement éligibles. Une complexité confirmée par les structures compétentes dans l'accompagnement des demandeurs (CCAS, CAF, DDASS, associations) qui témoignent souvent de réelles difficultés lors de la constitution des dossiers. Fortement sollicitées pour assister les demandeurs dans ces démarches complexes, ces structures supportent de fait une charge de travail importante, qui relève à la fois de l'information, du conseil, de l'orientation, du suivi dans la durée, voire de l'argumentation des dossiers au sein des commissions... Nécessitant des moyens renforcés, la montée en régime qui est attendue, notamment de la part des associations, ne s'accompagne pourtant d'aucun financement supplémentaire de la part de l'État.

Comment ne pas craindre par ailleurs que le Dalo soit mis en application de manière restrictive, lorsque l'on constate que, par leur fonctionnement, **certaines commissions de médiation tendent à limiter le nombre de demandes susceptibles de bénéficier d'un relogement** ? En amont de l'examen des demandes, la phase d'instruction des dossiers par les secrétariats interpelle de nombreux acteurs. Car à côté du cadre réglementaire défini, les pratiques des commissions se développent de façon « géométriquement variable », et certains observateurs parlent à cette étape d'une véritable « boîte noire ». De la réception des dossiers à leur instruction par les secrétariats, on enregistre d'importants retards (fin octobre 2008, 76% des dossiers reçus avaient fait l'objet d'un accusé de réception et seulement 58% avaient été examinés en commission) ce qui s'explique en partie par la multiplication de demandes diverses de certains secrétariats (pièces justificatives supplémentaires, demandes d'enquêtes sociales, etc.) et par l'engorgement de certaines commissions. Afin de faciliter le travail des commissions les plus sollicitées, on assiste parfois même à une extension du rôle des secrétariats, qui absorbent alors une partie de la mission d'examen des commissions de médiation. Dans certains secrétariats se développent des pratiques de « pré-orientation » des dossiers, qui doivent attirer une véritable vigilance pour s'assurer qu'elles ne conduiront pas in fine à un filtrage des demandes. Car à l'obligation de résultat de l'État se substituerait alors le risque d'un calibrage de son action fondé sur les moyens existants qui sont, on le sait, insuffisants. **Tout se passe finalement comme si l'État, surpris de sa propre audace d'avoir fait valider le Dalo par le Parlement, donnait l'impression sur certains territoires de douter de sa capacité à le mettre en œuvre, notamment dans les secteurs immobiliers tendus.**

Les craintes d'une mise en application restrictive du Dalo sont renforcées lorsque l'on se penche sur les décisions rendues par les commissions de médiation : fin octobre 2008, 45% des dossiers examinés font l'objet d'une décision favorable, tandis que 47% sont rejetés. Bien que la loi ait défini les catégories de personnes prioritaires, de nombreux débats portent encore sur la légitimité de certaines demandes (dans quel cas le devoir d'obligation alimentaire doit-il être examiné ? comment tenir compte de la « bonne foi » du demandeur, des demandes de logement social hors délai, des demandeurs déjà logés dans le parc HLM ; à quel moment du processus d'expulsion doit-on reconnaître qu'il y a urgence à reloger ou héberger ?...). L'existence d'une dette de loyer non résorbée, par exemple, constitue parfois un argument pour ne pas prendre en considération le dossier, ce qui n'est pas admissible quand on sait que les trois à six mois qui s'écoulent entre la décision de la commission et l'attribution d'un logement peuvent être mis à profit pour engager un traitement de la dette. Il convient également de rester attentif aux interprétations de la notion d'urgence, qui s'affirme parfois comme un critère supplémentaire pour rendre ou non éligible le public prioritaire : si certaines situations sont de fait plus difficiles que d'autres sur le plan humain et social, doit-on pour autant rechercher parmi les situations prioritaires celles qui sont les plus critiques ? Face au pouvoir d'appréciation laissé à chaque commission de médiation, des jurisprudences locales vont se constituer, et il importera d'être particulièrement vigilant à ce qu'il n'y ait aucune remise en cause de l'universalité de ce nouveau droit fondamental qui vient d'être promulgué.

Une loi vertueuse... à condition qu'elle favorise concrètement l'accès au logement des personnes en difficulté

Si le nombre de ménages relogés est à l'évidence extrêmement faible (4159 à la fin octobre 2008, en intégrant les personnes ayant trouvé une solution après le

dépôt de dossier mais avant leur passage en commission de médiation), quelques frémissements laissent toutefois entrevoir la possible dimension vertueuse de cette nouvelle loi. Une partie des relogements effectués ont par exemple été rendus possibles par la constitution en amont des contingents préfectoraux (ou leur élargissement) et par des réflexions engagées entre Préfet, bailleurs sociaux et collectivités locales sur les systèmes locaux d'attribution de logements sociaux. Autre effet intéressant, la loi Dalo permet de sortir de l'invisibilité des situations de mal-logement sur lesquelles la Fondation Abbé Pierre attire l'attention depuis de nombreuses années : hébergement chez des tiers, difficultés de sortie des structures d'hébergement, insalubrité, coût du logement privé... C'est en effet dans le creuset des commissions de médiation que sont mises en lumière les difficultés des ménages qui n'avaient jusqu'alors pas les moyens de faire valoir leur demande ; la nature de la crise du logement et ses effets commencent également à s'exposer (pénurie de logements sociaux, manque de logements privés à des niveaux de loyer abordables...) donnant ainsi de nouveaux arguments aux défenseurs de la lutte contre le mal-logement, pour rappeler leurs obligations à l'État, aux collectivités territoriales et aux acteurs du logement social et très social.

Mais la loi Dalo n'apparaîtra réellement vertueuse que si elle contribue à rendre l'action en faveur des personnes en difficulté plus cohérente, notamment en recherchant des articulations avec les dispositifs existants en faveur du logement des personnes défavorisées (PDALPD, FSL, accords collectifs...). Il convient donc de veiller à ce que les dispositions de la loi Dalo ne viennent pas perturber les procédures déjà en place : en matière d'insalubrité notamment, les possibilités de relogement offertes par les commissions de médiation ne doivent en aucun cas dédouaner les propriétaires de logements insalubres des obligations de relogement qui sont les leurs ! La loi Dalo doit au contraire chercher à dynamiser les dispositifs existants, tout en veillant à ne pas fragiliser des processus, pratiques et partenariats pertinents qui ont pu voir le jour sur des territoires après de nombreuses années d'ajustements. Un défi qui reste à relever dans de nombreux départements... sans compter qu'au final, c'est bien le nombre d'attributions effectives de logements et de places d'hébergement qui permettra de mesurer concrètement l'efficacité du Dalo.

On attend enfin de la loi Dalo qu'elle conduise à réorienter la politique du logement de manière à mieux répondre à la demande sociale de logement... Il s'agit là d'une vision bien optimiste des effets potentiels de la loi, dont on peut parfois douter quand on constate que le projet de loi de mobilisation pour le logement (la première loi concernant le logement débattue au Parlement après la loi Dalo) ne prend absolument pas en compte la nécessité de développer et de mieux répartir l'offre locative sociale, pas plus d'ailleurs que les réflexions du Collectif des associations unies ou les propositions du Rapport Pinte qui traitent pourtant de l'hébergement et de l'accès au logement pour les personnes sans abri et mal logées. Si l'on cherche vainement aujourd'hui la cohérence de l'action publique, espérons que la logique de droit instituée par la loi Dalo finira par porter ses fruits et permettra à l'ensemble des ménages en difficulté de trouver une solution de logement digne de ce nom.

Si l'entrée en vigueur du Droit au logement opposable constitue un événement majeur pour l'année 2008, elle s'inscrit dans un ensemble plus vaste de mesures et d'orientations non moins fondamentales, que la Fondation Abbé Pierre a souhaité également analyser. C'est finalement à un bilan très négatif que conduit cette évaluation, la politique du logement menée au cours de l'année 2008 apparaissant à la fois incertaine et incohérente, aveugle aux besoins sociaux et manquant cruellement d'ambition.

La politique du logement en 2008, entre obstination et indifférence

Il est désespérant de constater que le retour du froid remet chaque année à la une des médias la question des sans-abri. Comme si leur cause ne suscitait d'intérêt que lorsque reviennent les rigueurs de l'hiver. Comme s'il fallait que des hommes meurent dans la rue pour que l'on découvre qu'ils y vivent toute l'année. Il est tout aussi désolant de constater que les pouvoirs publics n'ont toujours pas réussi à promouvoir des solutions dignes et durables pour réduire les souffrances de ceux qui vivent et meurent dans la rue, et que les responsables politiques n'ont apparemment d'autre solution à proposer que d'obliger les sans-abri à un hébergement quand le froid est trop vif. Cette proposition a profondément heurté les associations qui ont dénoncé une profonde méconnaissance des réalités et le caractère irréaliste du projet. Il faut évidemment tout faire pour que des personnes ne meurent pas dans la rue, mais de nombreux responsables associatifs rappellent à juste titre que les souffrances des sans-abri ne peuvent être traitées sur le mode de la coercition. Y revenir, comme au temps pas si lointain où le vagabondage était un délit et donnait un cadre légal au ramassage de force, constituerait une lamentable régression.

Ce n'est pas d'une intervention bricolée à la hâte sous le coup de l'émotion quand le froid menace dont nous avons besoin, mais d'une politique efficace et durable dont les principes sont connus⁹. **Se limiter au traitement de l'urgence et à l'adaptation du secteur de l'hébergement serait faire preuve d'aveuglement.** Si cette action est nécessaire, elle ne suffit pas puisque, comme le rappelle le rapport d'Etienne Pinte, « la question de l'hébergement est étroitement liée à celle du manque de logements disponibles qui ne permet pas une sortie par le haut de tous ceux qui sont accueillis en centre d'hébergement d'urgence ou en centre d'hébergement et de réinsertion sociale ». Puisque « tout se tient », on attend des responsables politiques des mesures qui permettent de mieux répondre aux besoins sociaux et de redonner des perspectives de mobilité à ceux qui sont hébergés. Puisque le sort des SDF dépend aussi de la politique du logement, la Fondation Abbé Pierre s'autorise à porter un regard critique non seulement sur la dimension sociale de la politique du logement, mais aussi sur ses orientations générales, ses mesures et ses effets.

La crise immobilière relègue au second plan la crise du logement

Apparue progressivement au cours de l'année 2008, la crise immobilière a pris une ampleur nouvelle à partir de l'automne avec la brutale accélération de la crise financière. Tous les indicateurs sont progressivement passés au rouge et le marché immobilier a connu un recul spectaculaire de son activité. Ce brutal ralentissement a conduit à une intervention de l'État visant à satisfaire les acteurs de l'immobilier qui ne l'avaient pas appelée pour réguler le marché quand les prix s'envolaient. Si les pouvoirs publics interviennent pour empêcher un effondrement des prix, pourquoi ne l'ont-ils pas fait pour freiner des hausses irrationnelles ? Cette crise était pourtant prévisible puisque la France, qui n'a pas connu le phénomène des subprimes, vivait dans une situation où l'évolution des prix de l'immobilier était totalement déconnectée de celle du revenu disponible des ménages (rappelons à ce propos que l'actuel Président de la République avait plaidé lors de sa campagne

⁹ Voir notamment les réflexions et propositions de la Conférence de consensus organisée par la Fnars à la fin du mois de novembre 2007, du Collectif des associations unies qui s'est constitué à l'hiver 2007-2008 et du Rapport Pinte « sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées » remis au Premier ministre au mois de septembre 2008.

électorale pour une augmentation de l'endettement des ménages et l'instauration d'un assouplissement du crédit hypothécaire¹⁰).

Cette crise immobilière qui s'accompagne d'un ralentissement de la construction va incontestablement avoir de lourdes conséquences sur la résorption du déficit en logements. Alors qu'il avait commencé à se réduire depuis 2005, sous l'effet du dynamisme retrouvé de la construction, il risque de remonter rapidement pour atteindre environ 900 000 logements à la fin de l'année 2009. Cela va évidemment renforcer les difficultés d'accès au logement des ménages à revenus modestes et même moyens. Mais si la crise immobilière aggrave la crise du logement, il est paradoxal de constater que son traitement ne conduira pas à atténuer les effets. Il en est ainsi du Plan de relance de l'économie présenté par le Président de la République le 4 décembre 2008. Il ajoute aux 30 000 logements que les organismes HLM doivent racheter aux promoteurs privés, l'annonce d'un programme de construction de 70 000 logements supplémentaires par rapport à la programmation actuelle pour les années 2009 et 2010. **Au total, ce programme de construction de 100 000 logements qui devrait coûter 600 millions d'euros, comportera moins de 50 % de véritables logements sociaux (sans doute pas plus de 45 %) et ne permettra pas de répondre aux demandeurs inscrits auprès des organismes HLM puisqu'en faisant la part belle au logement intermédiaire et notamment aux logements financés en PLS, il s'obstine à développer une offre totalement décalée par rapport à une demande sociale qui elle-même continue à se fragiliser.**

Une politique incertaine et incohérente

La crise immobilière qui s'est aggravée avec la crise financière au cours du second semestre de l'année 2008 ne peut masquer les limites et les insuffisances des mesures adoptées depuis dix-huit mois, même si elle a évidemment amplifié les problèmes et rendu plus difficile leur résolution. Pour la Fondation Abbé Pierre, **la politique du logement apparaît d'abord incertaine et incohérente** car on ne voit plus très clairement quels en sont les objectifs majeurs et les orientations structurantes, ce qui ne fait sans doute que traduire la faible place qu'elle occupe dans la hiérarchie des priorités gouvernementales. Certes, l'objectif affiché par le gouvernement de porter le niveau annuel de la construction à 500 000 logements dont 120 000 logements sociaux s'inscrit dans la dynamique de relance de la construction engagée depuis le milieu des années 2000, mais il paraît bien optimiste¹¹ car avant même que surgissent les premiers signes de la crise immobilière, la construction neuve stagnait depuis 2006 à environ 420 000 logements.

À cette interrogation sur la réalisation des objectifs quantitatifs de production de logements s'ajoute l'incertitude qui pèse sur les orientations de la politique du logement. Les priorités affichées par Nicolas Sarkozy semblent en effet remettre

¹⁰ Dans son discours du 13 octobre 2006, où il définissait son projet en termes de logement, Nicolas Sarkozy plaide pour le développement de la propriété dans les milieux populaires. « Le premier moyen d'y parvenir, c'est d'utiliser le crédit hypothécaire. Cela paraît très compliqué, mais en réalité c'est très simple. C'est ce qui permet à 70 % des Britanniques et des Américains d'être propriétaires de leur logement, contre 56 % en France. Dans ces deux pays, les crédits sont garantis par l'existence du bien. En France, nous privilégions la garantie sur les personnes, ce qui conduit les établissements bancaires à écarter du marché du crédit tous ceux dont la situation professionnelle n'est pas assez stable pour assurer des revenus durables. Cette tradition n'est pas une fatalité. Il suffit de changer les règles prudentielles imposées aux banques, de simplifier le recours à l'hypothèque et d'en réduire le coût ».

¹¹ La production de logements sociaux devrait passer de 90 000 à 120 000 logements, celle de logements locatifs privés d'environ 60 000 à 80 000 et l'accession à la propriété de 250 000 (en 2006) à 300 000. On mesure ainsi l'effort à fournir sur tous les segments de l'offre si l'on ne raisonne qu'en termes quantitatifs sans mettre la construction en regard de la demande sociale.

en question les orientations qui structuraient la politique du logement depuis le début des années 2000 (notamment celles du Programme de rénovation urbaine et du Plan de cohésion sociale). Ces orientations nouvelles reposent sur le développement de l'accession à la propriété qui est censée répondre aux aspirations des Français et qui est parée de toutes les vertus puisqu'elle est considérée comme pouvant permettre de dynamiser les parcours résidentiels et de constituer une sécurité pour les ménages face à un avenir incertain. Le Président de la République propose en même temps de recentrer le rôle des HLM dans l'accueil des populations les plus modestes pour lesquelles devait être réservée la possibilité d'accéder à la propriété de leur logement. Pour cela, a été fixé un objectif de vente de 40 000 logements sociaux par an, quitte à réduire les capacités d'accueil du parc HLM dont la croissance est inférieure à ce nombre depuis une dizaine d'années¹².

À côté de ces orientations affichées par le Président de la République, la politique du logement doit également intégrer les résultats du Grenelle de l'environnement qui a conduit à lui fixer de nouveaux objectifs, comme la production d'un habitat économe ou la réhabilitation du parc existant. La thématique du développement durable risque ainsi de venir effacer celle de la cohésion sociale qui a été dominante tout au long des années 1990 et pourrait bien écraser les autres priorités de la politique du logement. Parallèlement, d'autres mesures concernant le logement sont apparues dans le sillage du Rapport Attali ou dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) qui semblent davantage inspirées par les contraintes budgétaires que par le souci de répondre à la demande sociale.

Si l'on peut légitimement s'interroger sur les orientations structurantes de la politique du logement, on peut également se demander où est sa cohérence quand le projet de loi de Mobilisation pour le logement ignore les recommandations du rapport d'Etienne Pinte demandé par le Premier ministre à la suite de la mobilisation associative au début de l'année 2008. **Finalement, la politique du logement apparaît incertaine et incohérente, écartelée entre des exigences diverses (la promotion de l'accession à la propriété, la mise en œuvre des conclusions du Grenelle de l'environnement ou celle du Droit au logement opposable), sans compter les contraintes budgétaires.** Il en ressort un sentiment de brouillage qui porte tant sur les priorités de la politique du logement que sur les priorités gouvernementales à un moment où la crise immobilière et la crise du logement cumulent leurs effets.

L'engagement de l'Etat est insuffisant pour résoudre la crise du logement

La crise du logement dans laquelle s'enfonce la France depuis de nombreuses années est « sans précédent ». A l'insuffisance quantitative de logements liée à la faiblesse de la construction, s'ajoutent désormais le décalage grandissant entre les capacités contributives des ménages et le coût du logement en accession à la propriété comme en location, ainsi que des perspectives de mobilité très inégales selon les catégories sociales. Au point que les plus modestes d'entre elles sont, en quelque sorte, assignées à résidence dans des quartiers en difficulté ou n'ont le choix qu'entre des formes dépréciées d'habitat, des logements dégradés et indignes dont la persistance souligne les conséquences que l'abandon des politiques publiques globales du logement ne manque jamais d'avoir.

¹² Elle se situe entre 30 000 et 35 000 logements depuis 1998 (voir sur ce point la seconde partie du chapitre 3 du rapport 2009 sur l'état du mal-logement consacrée aux indicateurs de la crise du logement).

Cette crise du logement sans précédent n'a pas fait l'objet de mesures suffisantes et appropriées de la part des responsables politiques qui se sont succédés depuis quelques années. Après avoir progressé depuis 2004, le niveau de la construction est en recul en 2008 et il ne permet ni de respecter les objectifs gouvernementaux ni de répondre aux besoins. Il le permet d'autant moins qu'au déséquilibre quantitatif de la construction, s'ajoute une dangereuse déformation de sa structure au détriment de l'offre la plus accessible (la construction sous plafond de ressources et/ou de loyers représente désormais environ 40 % des logements produits chaque année contre 67 % en 2000). L'accent qui est mis sur l'accession à la propriété ne permet pas davantage de répondre aux besoins et oublie tous ceux pour lesquels elle peut constituer une aspiration mais ne peuvent pas la satisfaire dans les conditions actuelles. Et ce n'est pas la promotion de la « Maison à 15 euros par jour » qui permettra de changer la donne. En tout état de cause, aucune amélioration n'est à attendre tant que la collectivité publique ne mobilisera pas les ressources suffisantes pour développer une offre de logements accessibles. **Or, depuis le début des années 2000, la part des dépenses publiques consacrées au logement dans le PIB diminue, pour se situer aujourd'hui à son niveau le plus bas depuis 30 ans, principalement sous l'effet du désengagement de l'État** qui marque ainsi le peu de place qu'il accorde à la question du logement alors que la mise en œuvre du Droit au logement opposable devrait pourtant le mobiliser fortement.

Une politique du logement qui nie les besoins sociaux

Alors que les effets de la crise du logement s'élargissent et mettent en difficulté non seulement les personnes les plus fragiles et les jeunes qui entrent sur le marché du travail¹³, mais aussi et de plus en plus, des salariés modestes et des ménages relevant des couches moyennes¹⁴ ainsi que des personnes âgées qui sont elles aussi touchées par la précarité et le seront encore davantage demain¹⁵ ; alors que les écarts de richesse se creusent, le gouvernement semble privilégier la fiction d'une société française constituée d'une vaste classe moyenne aisée en ascension sociale. **Il faudrait faire preuve d'un aveuglement coupable pour imaginer que la crise se circonscrit aux ménages les plus fragiles, ne concerne que les plus pauvres et les exclus et peut être traitée dans le cadre de mesures spécifiques relevant de l'urgence.** Qu'il suffit pour répondre aux besoins et aux attentes de la population, de réserver le parc locatif social aux ménages les plus modestes et de laisser faire le marché pour les autres.

Malgré les alertes sociales, malgré les interpellations portées par le secteur associatif, le monde HLM ou des représentants des collectivités locales confrontées aux difficultés qu'éprouvent un nombre croissant de ménages pour se loger (ou simplement pour s'y maintenir quand surviennent des aléas), la politique du logement n'a toujours pas apporté de réponse satisfaisante à la crise. Pis, elle semble prolonger les erreurs du passé en ne remettant pas en cause les mesures qui ont conduit à privilégier l'offre la plus chère sur tous les segments du marché et à accentuer ainsi le décalage avec la demande sociale. Il en est

¹³ Voir sur ce point le chapitre 1 du Rapport sur l'état du mal-logement 2006 : « Le logement des jeunes dans l'œil du cyclone ».

¹⁴ Voir sur ce point le chapitre 2 du Rapport sur l'état du mal-logement 2007 : « Les classes moyennes dupées, les couches populaires oubliées ».

¹⁵ Voir le premier chapitre du rapport 2009 qui leur est consacré au début de l'année 2008. Finalement la politique du logement apparaît incertaine et incohérente, écartelée entre des exigences diverses (la promotion de l'accession à la propriété, la mise en œuvre des conclusions du Grenelle de l'environnement ou celle du Droit au logement opposable), sans compter les contraintes budgétaires. Il en ressort un sentiment de brouillage qui porte tant sur les priorités de la politique du logement que sur les priorités gouvernementales à un moment où la crise immobilière et la crise du logement cumulent leurs effets.

ainsi du développement de la construction de logements sociaux financés en PLS. Il en est ainsi également du soutien maintenu à l'investissement locatif privé (« Robien », « Borloo ») qui est coûteux pour les finances publiques, et socialement inadapté. Il en est ainsi, enfin, des aides personnelles au logement qui ont progressivement perdu de leur capacité à assurer la solvabilisation des ménages. On peut estimer que le pouvoir d'achat des aides personnelles a en effet été amputé de plus de 12,5 % depuis 2001 et qu'au taux de diffusion des aides personnelles de l'année 2000, il y aurait aujourd'hui de l'ordre de 900 000 bénéficiaires de plus (au-delà des 6 millions de bénéficiaires actuels). **La politique qui est menée est non seulement aveugle aux besoins sociaux, mais elle est aussi indifférente aux souffrances de ceux qui ne peuvent accéder à un logement ou s'y maintenir dans des conditions dignes.**

La solidarité mise à mal !

Aux critiques de la politique du logement qu'émet la Fondation Abbé Pierre, s'ajoute **une inquiétude majeure concernant les mécanismes et les acteurs qui assurent la solidarité dans le domaine du logement**. Ils sont les uns et les autres malmenés, voire mis en péril dans la période actuelle. La situation est d'autant plus grave qu'une récente étude de l'Insee a révélé que la réduction des inégalités passait désormais davantage par l'accès aux services publics, ou du moins à certains d'entre eux, que par les prestations sociales ou les prélèvements. Quand les transferts en nature contribuent pour plus de deux tiers à la réduction des inégalités, toute remise en cause des services publics et parmi eux le logement social, fragilise les mécanismes de solidarité au sein de la société et rend improbable, sinon impossible son exercice dans les années à venir.

Or, nous assistons incontestablement à une fragilisation des mécanismes qui assurent la solidarité dans le domaine du logement (désengagement financier de l'État, projet de réforme de la Dotation de solidarité urbaine, mise en veilleuse de la politique de la Ville, doutes sur l'avenir de la rénovation urbaine, remise en cause de l'article 55 de la loi SRU, inapplication de la loi relative aux gens du voyage...) et à une précarisation des acteurs qui en permettent l'exercice. Outre les collectivités locales et les organismes du 1 % Logement, trois acteurs sont aujourd'hui particulièrement fragilisés : les services extérieurs de l'État dont la capacité d'action au niveau local va se réduire, les organismes HLM que le pouvoir politique tend à spécialiser dans l'accueil des pauvres et à intégrer dans un univers concurrentiel, et les associations auxquelles il est demandé des résultats immédiats et refusé des moyens pour agir.

Il y a dans cette remise en cause des mécanismes qui assurent la solidarité et la fragilisation des acteurs qui la mettent en œuvre, un paradoxe puissant et inquiétant au moment où l'État, via le Dalo, a réaffirmé son rôle de garant de la mise en œuvre du droit au logement, où la crise financière et économique fait basculer de nombreux ménages dans la précarité... et où la situation appelle donc davantage de solidarité.

Christophe ROBERT

Sociologue, directeur des études à la Fondation Abbé Pierre