



# Chapitre 4

## La politique du logement, des avancées, des inquiétudes...

---

- UN LOGEMENT ABORDABLE POUR TOUS ?
- DES TERRITOIRES PLUS ÉQUITABLES ?
- UNE PROTECTION SOCIALE DE L'HABITAT  
POUR LES PLUS FRAGILES ?



L'année 2013 a été riche en mesures concernant le logement et plus particulièrement la dimension sociale de la politique de l'habitat<sup>1</sup>. Un foisonnement de textes qui marque l'importance accordée à la question et qui traduit la volonté de la traiter de manière plus globale.

Deux textes apparaissent particulièrement importants à nos yeux par leur ambition : le Plan quinquennal contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale et le projet de loi pour l'Accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) encore en cours de discussion au Parlement à la fin de l'année 2013. **Le Plan quinquennal contre la pauvreté marque la volonté du Gouvernement de développer une approche transversale du traitement de l'exclusion**, en proposant d'agir sur divers volets : le pouvoir d'achat, l'emploi, l'école, la fiscalité, le logement... autant de dimensions sur lesquelles il importe effectivement d'agir. Ces mesures, même intégralement mises en œuvre, ne viendront évidemment pas à bout de la pauvreté et ne suffiront pas, à elles seules, à réduire l'écart qui s'est creusé entre les plus riches et les plus pauvres. Au moins, les différentes facettes de la pauvreté sont-elles prises en compte dans une démarche globalement cohérente. Mais les résultats dépendront, évidemment, des moyens disponibles, de la mobilisation de toute la chaîne des acteurs concernés et de la capacité de l'État à entraîner les collectivités territoriales dans la déclinaison des objectifs du plan sur tous les territoires.

**Le projet de loi ALUR fait également preuve d'une ambition certaine en revisitant de nombreux domaines de la politique du logement.** Il marque la volonté de réguler le marché locatif privé (dont les loyers ont explosé au cours de la dernière décennie), d'encadrer l'activité des professionnels de la gestion immobilière, de prévenir les expulsions locatives, de renforcer la réglementation des logements ou hôtels meublés ou de lutter contre les copropriétés dégradées<sup>2</sup>. Si la Fondation Abbé Pierre souhaite que le texte évolue encore sur différents points d'ici la fin du débat parlementaire, elle constate également que quelques thèmes progressent difficilement : il en est ainsi sur la garantie universelle des loyers (GUL) qui pourrait perdre son ambition d'universalité ou du plan local d'urbanisme (PLU) dont on doute qu'il devienne systématiquement intercommunal au dépens de sa cohérence avec le programme local de l'habitat (PLH)...

La Fondation Abbé Pierre salue l'adoption de mesures structurelles mais elle ne peut toutefois attendre qu'elles produisent leurs effets auprès des ménages en grande précarité. Elle attire aussi l'attention sur le fait que les avancées prévues dans les textes dépendent de la volonté de

<sup>1</sup> Voir les principales mesures et annonces adoptées en 2013 en annexe de ce chapitre.

<sup>2</sup> Ce sujet étant traité dans le chapitre 2 de ce rapport.



les mettre en œuvre et des moyens humains et financiers mobilisés — dont la garantie qu'ils seront consentis demain n'est pas assurée, alors que la loi de finances pour 2014 présente un nouveau budget de rigueur.

Avant d'analyser les différentes dimensions de la politique du logement conduite en 2013, il importe de préciser le point de vue adopté pour forger cette appréciation. Plus qu'au programme d'action gouvernemental développé dans le discours du Premier ministre en juin 2012 (nous ne sommes pas les greffiers de l'action gouvernementale), nous nous référons au Contrat social pour une nouvelle politique du logement signé par l'actuel Président de la République<sup>3</sup> et surtout à **l'évolution de la situation économique et sociale qui forge les besoins, à la situation du marché immobilier et à l'état de l'offre d'hébergement et de logement qui dicte les conditions auxquelles on y accède.**

De ce point de vue, **la situation demeure préoccupante<sup>4</sup>**, en particulier **du fait de la dégradation de l'emploi** qui s'est poursuivie tout au long de l'année 2013. Le chômage continue son inexorable progression : toutes catégories confondues, les demandeurs d'emploi sont désormais 5,4 millions de personnes à pointer à Pôle emploi (2 millions de plus qu'en 2008). Un niveau extrêmement préoccupant. Les contrats d'intérim et les CDD de courte durée sont les premiers touchés par la dégradation de l'activité économique. Si le CDI reste la norme (76,6 % des emplois), la part des embauches en CDD atteignait 82,4 % début 2013, niveau le plus élevé depuis dix ans<sup>5</sup>. La part des CDD de moins d'un mois est passée de 60 % début 2008 à 71 % au deuxième trimestre de 2013. Entre 2003 et 2013, leur nombre a doublé, passant de 1,8 à 3,7 millions de personnes. **Le travail « en miettes » gagne ainsi du terrain** et une frontière difficile à franchir s'instaure entre les statuts très précaires (missions d'intérim et CDD de très courtes durées) et ceux qui le sont un peu moins (les autres CDD).

Fin 2011, ce sont aussi 3,7 millions de personnes qui sont allocataires d'un minima social, soit une hausse de 2,4 % (après une augmentation de 2,5 % en 2010), principalement due à l'augmentation du nombre d'allocataires du « RSA socle » (ils représentent à eux seuls 43 % de l'ensemble des bénéficiaires de minima sociaux).

La crise a, par ailleurs, engendré **une forte hausse de la pauvreté**. Entre 2008 et 2011, le nombre de personnes pauvres a augmenté de 890 000

<sup>3</sup> Après avoir lancé un appel à la « Mobilisation générale pour le logement » en 2012, signé par plus de 156 000 citoyens et de nombreux acteurs du logement, la Fondation Abbé Pierre et ses partenaires ont proposé aux candidats à la Présidence de la République de s'engager à mettre en œuvre une nouvelle politique du logement, une fois élu, en signant pour cela un « contrat social ». François Hollande l'a signé le 1<sup>er</sup> février 2012.

<sup>4</sup> Les données sur la situation économique et sociale sont pour l'essentiel tirées du numéro 329 d'*Alternatives Économiques*, novembre 2013.

<sup>5</sup> « Explosion du nombre de CDD de moins d'un mois », *Le Monde*, novembre 2013.

et la pauvreté touche désormais 8,7 millions d'habitants, soit 14,3 % de la population française. **Un Français sur sept doit vivre avec moins de 977 € chaque mois.** Et parmi eux, c'est surtout le nombre de « très pauvres » (ceux qui disposent de moins de 50 % du revenu médian) qui s'accroît : ils sont 4,9 millions en 2011, soit 580 000 de plus qu'en 2008.

Nous ne disposons pas encore des chiffres officiels de la pauvreté pour les années 2012 et 2013, mais un certain nombre d'alertes en provenance des acteurs de terrain sont inquiétantes. Les dépenses départementales d'action sociale continuent de progresser dans le contexte pourtant contraint des budgets départementaux et les sollicitations auprès des associations de solidarité augmentent : près de 1 million de personnes accueillies par les Restos du Cœur au cours de l'hiver 2012-2013 (soit 11 % de plus en un an) ; près de 1,5 millions de personnes accueillies en 2012 par le Secours Catholique<sup>6</sup> – qui constate une prédominance des impayés liés au logement et une augmentation de la part des ménages sans logement stable ; 77 % des CCAS ont observé une augmentation globale des demandes d'aides en 2013<sup>7</sup>, avec le logement comme premier motif de demande d'aides financières (loyer et énergie).

**Cette forte augmentation de la pauvreté s'accompagne d'une hausse des inégalités. En 2010, les 10 % les plus riches possédaient 48 % du patrimoine, alors que les 50 % les moins riches n'en détenaient que 7 %<sup>8</sup>.** Par ailleurs, les 10 % des ménages les plus pauvres ont vu leur pouvoir d'achat reculer de 3,4 % entre 2008 et 2011 et leur revenu médian a baissé au cours de la période (de 803 €/mois à 790 €/mois), alors que les plus riches ont vu leur pouvoir d'achat progresser de 3,5 % dans le même temps<sup>9</sup>. À l'évidence, les effets de la crise sont très inégalement répartis et touchent d'abord les plus modestes et les plus pauvres de nos concitoyens.

Ainsi, sur 10 ans, le Credoc observe une diminution spectaculaire de la proportion de Français qui ont le sentiment que « *le niveau de vie est pareil ou mieux* » (on est passé de 74 % à 50 % des Français ayant le sentiment que leur niveau de vie est « *pareil* » ou « *meilleur* ») et que « *le moral économique des ménages n'a jamais été aussi bas depuis 35 ans* »<sup>10</sup>. Et sur 30 ans, l'indice de qualité de vie dans le logement témoigne d'« *un cumul de situations défavorables en matière de logement en bas de l'échelle des revenus* ».

C'est dans ce contexte que se déploient les nouvelles orientations de la politique du logement en France. Et c'est à l'aune de leur capacité à

<sup>6</sup> Statistiques d'accueil 2012 du Secours Catholique.

<sup>7</sup> Baromètre de l'action sociale locale 2013, Unccas, septembre 2013.

<sup>8</sup> Enquête patrimoine de l'Insee.

<sup>9</sup> L'évolution du bien-être en France depuis 30 ans, Credoc, décembre 2012.

<sup>10</sup> Credoc, op. cit.

prendre en compte cette réalité sociale, de plus en plus inégalitaire, et à limiter les effets de la crise pour les plus fragiles qu'il faut aussi juger les nouvelles mesures qui se mettent progressivement en place. Pour conduire cette réflexion, nous cherchons à répondre aux questions qui font écho au contenu du Contrat social pour une nouvelle politique du logement :

- Le logement est-il vraiment abordable pour les plus modestes ?
- Les territoires offrent-ils les mêmes chances à tous ?
- La politique de l'habitat contribue-t-elle à procurer une protection aux plus fragiles ?

Notons que compte tenu de l'importance des mesures de décentralisation contenues dans la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ou dans la loi ALUR, nous avons fait le choix de consacrer une partie du chapitre 5 de ce rapport à cette question.

## UN LOGEMENT ABORDABLE POUR TOUS ?

Entre 2005 et 2011, les revenus des ménages (avant impôt) ont augmenté dans des proportions moins importantes que les dépenses de logement<sup>11</sup>. Les dépenses dites « contraintes »<sup>12</sup> atteignent aujourd'hui 35 % de leur budget, contre seulement 20 % il y a 30 ans. La marge de manœuvre financière s'amointrit et les restrictions apparaissent sur un nombre toujours plus important de postes de dépenses. Un récent sondage Ipsos<sup>13</sup> révèle que 42 % des personnes interrogées bouclent tout juste la fin du mois avec leurs revenus, un tiers seulement parvenant à mettre de l'argent de côté (34 %) et près d'un quart vivant sur ses économies ou à crédit (23 %).

Depuis un quart de siècle, le déficit de la construction constitue un des facteurs majeurs de la crise du logement que la France connaît. Mais l'inadaptation de l'offre émanant du parc existant en est une autre composante, d'autant plus préoccupante que la situation des ménages continue à se dégrader, les expose à la précarité et rend pressante la nécessité de développer une offre réellement accessible. Disposer d'un logement abordable, c'est-à-dire accessible et d'un coût compatible avec les ressources des ménages — y compris des plus modestes — est plus que jamais un impératif.

Il faut donc se réjouir de l'ambition affichée par le Gouvernement, et rappelée à plusieurs reprises<sup>14</sup>, de favoriser la construction de 500 000 logements par an dont 150 000 logements sociaux. Mais les conditions ne semblent toujours pas remplies pour qu'elle se réalise rapidement au regard d'une production globale qui ne décolle pas (seulement 346 000 logements ont été mis en chantier en 2012, et selon les premières estimations l'année 2013 ne devrait pas dépasser de beaucoup les 330 000).

On peut également se satisfaire du changement de postulat qui fonde certaines nouvelles mesures adoptées en 2013 : **le marché n'est plus considéré, à lui seul, comme la meilleure façon d'assurer la bonne adéquation entre l'offre et la demande** et des mesures de régulation du secteur locatif privé ont été adoptées, ou sont en cours de discussion, fin 2013. Mais on peut regretter que les pouvoirs publics ne cherchent pas davantage, parallèlement, à mobiliser des logements privés à des fins sociales, alors que les aides personnelles au logement perdent leur capacité à solvabiliser les ménages modestes.

<sup>11</sup> Les comportements de consommation en 2011, Insee première n°1458, juillet 2013.

<sup>12</sup> L'évolution du bien-être en France depuis 30 ans, Credoc, décembre 2012. Par dépenses contraintes, le Credoc entend celles dont les ménages doivent s'acquitter chaque mois et sur lesquelles ils ont peu de possibilité d'arbitrage à court terme : le logement, l'énergie, l'assurance, la taxe d'habitation, le téléphone.

<sup>13</sup> « Les Français et le logement : lucides ou résignés ? », Sondage Ipsos, octobre 2013.

<sup>14</sup> Notamment dans le Plan de lutte contre l'exclusion et pour l'insertion sociale et le Plan d'investissement pour le logement.

Rendre le logement abordable renvoie à quatre dimensions de l'action publique qui sont étroitement liées les unes aux autres quant à leur finalité, qui consiste à faciliter l'accès au logement en rendant son poids dans le budget des ménages plus supportable :

- un soutien à la production de logements à vocation sociale,
- une intervention pour modérer les loyers des logements privés et limiter les excès du marché,
- une action sur le parc existant notamment pour réduire le coût des charges,
- et une meilleure solvabilisation par les aides personnelles au logement.

### 1 - Un soutien affirmé à la production de logements à vocation sociale

---

Le Gouvernement a choisi de privilégier la production de logements sociaux, pour la porter à 150 000 logements par an. L'objectif est ambitieux puisque le nombre de logements financés, qui avait atteint un peu plus de 130 000 logements en 2010, est retombé à environ 116 000 en 2011 avant de connaître une nouvelle contraction en 2012 avec près de 103 000 logements sociaux financés. Pour atteindre les objectifs gouvernementaux, c'est 47 000 logements sociaux de plus qui devraient être financés tous les ans. La demande de logement social, quant à elle, ne faiblit pas avec 1 735 282 demandes actives au 1<sup>er</sup> septembre 2013 (près de 50 000 demandes en plus par rapport à 2011).

Avec seulement un quart de la demande satisfaite chaque année, **cette production est une nécessité au regard de la crise du logement dans laquelle notre pays s'enfonce depuis de nombreuses années**. Cependant, l'unanimité autour de l'objectif et l'affichage qu'en fait l'actuel Gouvernement ne suffisent pas à garantir qu'il soit atteint et ce suffisamment longtemps pour rattraper le déficit accumulé.

#### *De nombreuses mesures ont été adoptées en 2013 pour soutenir la production de logements sociaux*

La première mesure, portée par la loi du 18 janvier 2013<sup>15</sup>, prévoit la « mise à disposition » de terrains publics, vendus aux collectivités locales avec une décote pour favoriser la construction de logements sociaux. Sa mise en œuvre est lente, puisque seules quelques cessions avaient été réalisées fin 2013 dans les villes de Caen, Paris, Bordeaux, Mérignac, Grenoble et Toulouse. Toutefois, les décotes sont réelles puisque comprises entre 25 % et 75 % du prix des terrains, selon le nombre de logements sociaux proposé dans le projet global d'aménagement de la collectivité.

<sup>15</sup> Loi relative à la Mobilisation du foncier public et au renforcement des obligations de production de logement social.



**Le Pacte d'objectifs et de moyens**, signé le 8 juillet 2013 entre l'État et l'Union sociale pour l'habitat, prévoit d'atteindre les objectifs de construction et de rénovation en 2015 et de développer les missions sociales des organismes Hlm (développement d'une offre adaptée et de logements accompagnés, coopérations entre bailleurs et associations...). Il organise aussi la mutualisation volontaire entre bailleurs sociaux qui devrait permettre de redéployer 280 millions d'euros supplémentaires par an en faveur de la construction. Pour souligner l'importance des engagements pris, un Comité de suivi est mis en place et s'est réuni une première fois en octobre 2013, sous l'autorité de la Ministre du Logement.

Certaines mesures sont en effet venues améliorer le **financement du logement social**, qu'il s'agisse de la très attendue TVA à taux réduit (5,5 %) pour la construction et la réhabilitation thermique, de la baisse du taux du Livret A visant à faciliter le financement des opérations<sup>16</sup>, de l'augmentation des plafonds du Livret A et du LDD qui permet de mobiliser des ressources supplémentaires pour le logement social ou encore de la prorogation de l'abattement de la taxe foncière en ZUS. Indéniablement, des éléments de relance sont là. Et au regard des efforts consentis à son égard, il importe à la Fondation Abbé Pierre que le monde Hlm soit pleinement au rendez-vous en 2014 pour atteindre les objectifs de production.

Seule ombre au tableau et elle est d'importance : la diminution de la ligne fongible des aides à la pierre et à la surcharge foncière inscrite au budget de l'État pour 2014, en baisse de 10 %, qui passe de 500 millions d'euros en 2013 à 450 millions d'euros en 2014<sup>17</sup>. Cette réduction va accentuer la pression sur les budgets des collectivités locales et sur les fonds propres des organismes Hlm, déjà fortement sollicités ces dernières années et qui sont aujourd'hui, les uns comme les autres, soumis à de fortes contraintes.

### *La nécessité de produire une offre sociale plus adaptée aux revenus des ménages*

Le décalage entre le niveau de ressources des demandeurs de logement social (environ les deux tiers avaient des revenus inférieurs aux plafonds PLUS et quasiment un tiers inférieurs aux plafonds PLAI, en 2012) et les loyers des logements sociaux neufs pose un problème majeur. Il ne faut pas oublier que la hausse de production de logements sociaux ces dix dernières années tient beaucoup à l'augmentation de l'offre « intermédiaire » (à savoir les PLS qui en représentent 40 %). Les objectifs de production de logement définis pour 2013 et 2014 visent encore 48 000 PLS, pour 69 000 PLUS et 33 000 PLAI<sup>18</sup>. Les

<sup>16</sup> Afin de ne pas pénaliser la production de logement social par le maintien du taux du livret A à un niveau supérieur à celui obtenu en application de la formule réglementaire de calcul (mesure destinée à en limiter les effets sur les épargnants), il a été décidé que le fonds d'épargne compenserait la différence de taux des prêts consécutives par le versement d'une prime exceptionnelle de 120 M€ aux bailleurs sociaux.

<sup>17</sup> La subvention de l'État pour un logement en PLAI passe à 300 € (400 € en 2013, 800 € en 2011) et à 7 000 € pour un PLUS (10 760 € en 2011).

<sup>18</sup> Contre 42 500/55 000/22 500 en 2011 et 2012.

résultats de financements de logements sociaux pour 2013 ne sont pas encore connus précisément à la fin de l'année 2013, mais les estimations tournent autour de 110 000 unités. Au-delà du chiffre total de logements financés, il conviendra de rester attentif à la part que prendra le PLS dans la production globale à une période où, même les logements financés en PLUS sont devenus inaccessibles à une part non négligeable des demandeurs.

En Isère, la révision du PDALPD a fait ressortir que les ménages ayant des revenus inférieurs à 40 % des plafonds Hlm (PLUS) ne pouvaient supporter un loyer supérieur à 5 €/m<sup>2</sup>, alors que les loyers des logements neufs produits dans le département se situent autour de 5,5 €/m<sup>2</sup><sup>19</sup>. En Ile-de-France, seuls 20 % des logements mis en service entre 2005 et 2010 avaient un loyer inférieur à 6 €/m<sup>2</sup>, sachant que 80 % des mises en service se sont faites aux niveaux plafonds (entre 5 et 6 €/m<sup>2</sup>)<sup>20</sup>.

Le décalage est tel qu'il oriente le plus souvent les ménages les plus modestes vers les fractions les plus anciennes du parc social, celles qui offrent les loyers les plus bas mais qui sont aussi celles qui sont situées dans les territoires de la politique de la Ville. Il est ainsi paradoxal que la construction de logements sociaux contribue au renforcement, voire à la reproduction d'une spécialisation des quartiers d'habitat social que l'on cherche par ailleurs à combattre.

Cette contradiction a poussé la Ministre du Logement et de l'Égalité des territoires à lancer un appel à projet pour la production de « logements très sociaux à bas niveau de quittance ». Si ses ambitions quantitatives restent insuffisantes comparées aux besoins, il répond toutefois à une attente forte des associations qui souhaitent faire évoluer l'accessibilité financière du logement social. L'objectif est d'atteindre « 3 000 PLAI » adaptés et en diffus (hors résidences sociales et pensions de famille) en 2015, réservés à des ménages cumulant des difficultés financières et d'insertion sociale dont la situation justifie une gestion locative adaptée. La dépense contrainte liée au logement sera réduite avec un loyer minoré (inférieur ou égal aux plafonds APL) et une aide personnelle au logement majorée par le doublement du forfait charges. Financé par le Fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux, grâce à la majoration du prélèvement sur les « communes SRU » en carence, ce programme apporte des ressources nouvelles pour des opérations en construction neuve, en complément du financement PLAI, en acquisition/amélioration ou en bail à réhabilitation.

Cependant, nous sommes encore loin des priorités préconisées par le rapport élaboré pour préparer le Plan quinquennal de lutte contre la pauvreté<sup>21</sup> : un minimum de 40 % de PLAI dans la production sociale globale et une

<sup>19</sup> Le loyer maximum supportable par des locataires ayant des ressources inférieures à 20 % des plafonds ne pouvant, quant à lui, dépasser 4 €/m<sup>2</sup>.

<sup>20</sup> « L'accès au logement des ménages à bas revenus en Ile-de-France », CESER Ile-de-France, septembre 2013.

<sup>21</sup> « Pour un choc de solidarité en faveur des sans-abri et des mal-logés », rapport d'Alain Régnier et Christophe Robert préparatoire à la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, décembre 2012.

production PLUS sous les plafonds pris en compte pour l'APL d'ici la fin du plan quinquennal, 5 000 logements en maîtrise d'ouvrage d'insertion (MOI) et 12 000 logements accompagnés par an (l'accord avec l'USH en prévoit 10 000).

### *Les obstacles à la production de logements sociaux*

La mise en œuvre des objectifs ambitieux de logements sociaux se heurte à un certain nombre de difficultés. Nous en retiendrons trois.

**1 - Un premier obstacle réside dans la difficulté à financer** la production d'une offre de logement abordable autrement que sur **des ressources exceptionnelles et aléatoires** (les contributions des communes en carence au regard des obligations de production de logements sociaux par exemple), ou que sur la mobilisation toujours croissante des ressources des collectivités locales et des organismes Hlm — qui compense le désengagement financier de l'État, sans pour autant réduire le montant des loyers. Les fonds propres apportés par les organismes Hlm sont de plus en plus alimentés par les cessions de patrimoine (près de 8 000 logements vendus annuellement à des ménages) qui contribuent à consolider l'autofinancement global des organismes (à hauteur de 35 %, contre 13 % en 2006)<sup>22</sup>, mais en contrepartie d'une perte immédiate de recettes et au détriment de l'entretien et de l'amélioration du parc pour les locataires.

Avec la baisse continue des subventions de l'État, la production manque toujours de moyens (que le patchwork de mesures fiscales et de ressources extra budgétaires ne compense pas) pour atteindre des objectifs dont la soutenabilité n'est pas garantie dans le temps. C'est pourquoi, **la Fondation Abbé Pierre martèle la nécessité d'une loi de programmation pluriannuelle reprenant les objectifs affichés par le Gouvernement**, afin de poser un cadre d'intervention et de financement stable, à l'image du plan de cohésion sociale qui, malgré ses défauts, a bien été le moteur d'une relance de la production sociale dans notre pays.

**2 - Les coûts de la construction ainsi que l'abondance et la complexité des normes** constituent un autre obstacle au développement de la construction de logements sociaux. Sur la période 2003-2013, l'indice du coût de la construction a crû de 39,1 %. **Le prix de revient des logements aurait presque doublé entre 2000 et 2011**, selon huit organisations professionnelles du secteur de la construction<sup>23</sup>, pour qui l'impact des évolutions réglementaires sur la progression des prix des logements est compris entre 25 % et 35 %<sup>24</sup>. Pour

<sup>22</sup> « L'analyse rétrospective de la situation financière des bailleurs sociaux depuis 2006 et projections à moyen terme », *Perspectives*, Caisse des dépôts et consignations, septembre 2013. Sur la période 2006-2011, la mise de fonds propres pour soutenir la construction a triplé, passant de 5 k€/logement à plus de 15 k€, principalement en raison de la hausse du prix de revient des opérations (140 k€/logement en 2011 contre 100 k€ en 2006).

<sup>23</sup> Communiqué du 11 décembre des huit signataires : USH, FPI, FFB, Capeb, UMF, Fed Epl, Snal et Untec.

<sup>24</sup> Pour le parc Hlm, la progression des coûts ne serait pas différente, bien que le taux réduit de TVA influe de manière favorable : aucune différence significative sur les prix et leurs évolutions n'est relevé, précisent les huit organisations.

mieux évaluer l'effet des exigences réglementaires sur les coûts de construction, une évaluation globale du corpus réglementaire est prévue et un moratoire de 2 ans sur la création de nouvelles normes techniques de construction a été instauré afin de donner aux acteurs « *la stabilité juridique nécessaire pour relancer la construction* »<sup>25</sup>.

**3 - Un autre obstacle à la réalisation de logements sociaux réside dans leur difficile articulation avec les politiques locales de l'habitat qui constituent pourtant des relais incontournables.** La Fondation Abbé Pierre avait déjà souligné dans son précédent rapport que les objectifs affichés par les 30 plus grandes agglomérations françaises, dans leurs PLH, étaient globalement très en-deçà de ce qu'il serait nécessaire de produire pour atteindre ceux affichés au plan national. La difficulté demeure et renvoie aux ambitions globalement trop limitées de certaines collectivités locales, mais aussi à la difficulté à mobiliser localement les moyens fonciers, financiers et techniques nécessaires à la production de logements sociaux. De ce point de vue, la loi du 18 janvier 2013 — utile à bien des égards — ne peut suffire à assurer la réalisation de l'objectif national.

### *La mobilisation du parc privé à des fins sociales demeure insuffisante*

La production neuve de logements sociaux ne suffira pas à répondre à la demande sociale et doit donc être accompagnée du développement ambitieux d'un parc locatif privé à vocation sociale. Or, le conventionnement de logements privés connaît un véritable effondrement : alors qu'1,5 million de nouvelles locations se font chaque année d'après le CGEDD<sup>26</sup>, seulement 6 200 logements à « loyers maîtrisés » ont été mobilisés en 2012, contre près de 38 000 en 2009<sup>27</sup>.

Le bilan de la réquisition des logements vacants, engagée par le Gouvernement au début de l'année, confirme quant à lui la complexité de la démarche, qui, bien qu'étant nécessaire dans la situation de crise que nous vivons, ne peut à elle seule constituer une politique massive de mobilisation du parc privé<sup>28</sup>. En Ile-de-France, sur 90 000 logements repérés par l'administration fiscale, 70 000 ont été identifiés comme potentiellement concernés par la procédure de réquisition et 7 500 logements ont été ciblés dans des immeubles comportant plus de 10 logements vacants. Fin mars 2013, les repérages et constats sur place ont permis d'évaluer la situation de 5 053 logements : 228 sont démolis, 240 des commerces ou bureaux occupés, 389 ont été jugés trop vétustes et impropres à l'habitation, 3 784 remis en location ou sur le point de l'être, tandis que 412 font l'objet d'une intervention de l'État.

<sup>25</sup> Plan d'investissement pour le logement.

<sup>26</sup> La mobilisation du parc privé à des fins sociales en particulier dans les communes en état de carence, CGEDD, juin 2013.

<sup>27</sup> Voir les données détaillées dans la seconde partie du chapitre 3.

<sup>28</sup> Mobilisation des logements vacants : bilan d'étape, dossier de presse du ministère du Logement, avril 2013.

**La Fondation Abbé Pierre soutient qu'un effort important doit être engagé pour mobiliser des logements privés et leur donner une finalité sociale.** Les initiatives conduites en ce sens par le mouvement associatif (AIVS, Clés, Sires) montrent que c'est possible. Des propriétaires acceptent, en effet, de baisser leurs loyers en échange d'une sécurisation de leur démarche (garantie de paiement du loyer et de remise en état du logement, accompagnement des locataires par une gestion locative adaptée), d'aides à la réhabilitation de leur logement ou d'avantages fiscaux suffisamment incitatifs.

Le rapport du CGEDD cité précédemment préconise d'encourager la mobilisation du parc privé qui présente « *l'avantage de permettre la production rapide de logements à loyer maîtrisé avec des objectifs spécifiques dans les communes en carence* ». En clôture de la journée parlementaire consacrée au bilan du Droit au logement opposable fin 2013, la Ministre du logement a annoncé réfléchir « *aux voies permettant de capter des logements immédiatement disponibles sur le marché : conventionnement Anah très social, intermédiation locative « pérenne »...* et être résolue à trouver des réponses le plus rapidement possible. La démarche mérite d'être saluée comme le changement de paradigme qu'il implique. **Dans ces conditions, la mobilisation de logements privés à des fins sociales pourrait devenir un objectif en soi**, complémentaire de la production de logements sociaux et justifié notamment par son insuffisance dans certaines communes. Elle devrait de notre point de vue s'accompagner d'une révision en ce sens des avantages apportés aux propriétaires bailleurs. Comme il serait intéressant de coupler cet objectif avec la politique de rénovation thermique. Mais en la matière, tout reste encore à faire.

## 2 - La volonté politique de modérer les loyers des logements locatifs privés

Les prix de vente des logements anciens ont plus que doublé en dix ans. Le niveau des loyers dans le parc privé a progressé de 55 % entre 2000 et 2013 ; une hausse que la progression plus lente des loyers observée cette année, voire leur recul sur certains territoires, ne compense pas. Environ un ménage locataire du secteur libre sur cinq consacre plus de 40 % de son revenu à son logement et, entre 2005 et 2011, le taux d'effort des locataires s'est accru de 2,5 points<sup>29</sup>. Inévitablement, le nombre de ménages en situations d'impayés a connu une augmentation significative dans le parc privé (+ 82 % entre 2000 et 2006 et 118 % pour les bénéficiaires des allocations personnelles au logement<sup>30</sup>).

<sup>29</sup> France, Portrait social, Insee, Édition 2013.

<sup>30</sup> Pour plus de détails, voir le chapitre 3.



L'objectif de régulation du marché immobilier, inscrit comme l'une des priorités du Contrat social pour une nouvelle politique du logement, vise à répondre à la dérive des prix immobiliers tant en accession qu'en location, que l'on observe depuis le début des années 2000. Cet objectif a été partiellement repris par le Gouvernement pour le marché locatif privé, qui joue une fonction d'accueil manifeste (plus du quart de ce parc est remis en location chaque année du fait de la mobilité des locataires), notamment pour les populations les plus modestes.

Dès le mois d'août 2012, le nouveau Gouvernement a adopté un décret (reconduit en 2013) limitant les hausses de loyer dans le parc privé de certaines agglomérations<sup>31</sup>. Cette possibilité, inscrite dans la loi du 6 juillet 1989 régulant les rapports locatifs, n'était jusque-là mise en œuvre que dans l'agglomération parisienne (39 agglomérations sont désormais concernées, en Métropole et Outre-mer) et ne visait pas les relocations.

Le projet de loi ALUR vient systématiser la prise d'un tel décret, dès lors que la situation sur le marché locatif le justifie, et donne une base légale à un dispositif plus large de modération des loyers. Il prévoit la fixation par le préfet d'un loyer de référence dans les zones tendues du territoire, calé sur le loyer médian constaté sur une zone géographique. Le préfet a la possibilité de fixer un « loyer de référence majoré » servant de plafond aux baux (jusqu'à + 20 % du loyer médian) et un « loyer de référence minoré » (jusqu'à - 30 % du loyer médian). Le projet de loi crée également un « complément exceptionnel de loyer » pour les logements présentant des caractéristiques de localisation ou de confort « exceptionnelles par leur nature et leur ampleur par rapport à des logements de même type et dans le même secteur ». **Cette démarche d'encadrement des loyers s'appuie sur l'instauration d'observatoires des loyers prévue par la loi.** « *Ce dispositif vise à obtenir un miroir des loyers* », explique Daniel Goldberg<sup>32</sup> : « *Il ne s'agit pas de les baisser administrativement, de s'engager dans une économie administrée (...), [mais] au moins de justifier les écarts* ».

Si l'on peut penser que la « grogne » des représentants des gestionnaires immobiliers, observée ces derniers mois, ne portait pas tant sur le dispositif d'encadrement des loyers en lui-même (bien que la Fnaim juge cette mesure « *archaïque* ») que sur l'encadrement de la profession et d'autres mesures que la loi instaure (GUL, comptes séparés pour les petites copropriétés), la Fnaim a malgré tout suspendu sa participation aux 18 observatoires des loyers existants, puis l'Unis a appelé les membres de son réseau à en faire de même — accusant le projet d'encourager une déresponsabilisation des locataires et de transformer les acteurs privés « *en agents administratifs d'un service public du logement* ». Cette campagne orchestrée par les

<sup>31</sup> Décret n° 2013-689 du 30 juillet 2013 relatif à l'évolution de certains loyers dans le cadre d'une nouvelle location ou d'un renouvellement de bail, pris en application de l'article 18 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989.

<sup>32</sup> Rapporteur à l'Assemblée Nationale, lors des débats.

professions immobilières est difficilement acceptable pour la Fondation Abbé Pierre, comme l'a souligné Patrick Doutreligne, son Délégué général, en novembre 2013 : « *L'immobilier est une poule aux œufs d'or. Nous ne voulons pas tuer la poule. Nous voulons partager les œufs. Les promoteurs et les agents immobiliers ont eu leur période dorée avec des avantages extravagants* ». D'autant que les mesures dénoncées restent modérées<sup>33</sup> et que les mécanismes du marché ont apporté la preuve, ces dix dernières années, de leur incapacité à s'autoréguler.

**L'encadrement des loyers est une mesure politiquement courageuse, mais la Fondation se doit d'interroger le mécanisme proposé.** Il apparaît, en l'état du texte, que les loyers les plus chers baisseront, sauf application du complément exceptionnel de loyer qui doit rester rare, mais dont on ne voit pas encore bien les conditions de l'exceptionnalité. La prise en compte de la surface du logement pour la fixation des loyers de référence pourra malgré tout avoir une incidence sur les petits logements très chers dans lesquels se retrouvent de nombreux ménages modestes. Parallèlement, les loyers les moins chers augmenteront (ceux qui sont inférieurs au loyer de référence minoré), heureusement de manière progressive, comme c'est déjà le cas aujourd'hui pour les loyers « manifestement sous évalués ». À l'intérieur de cette fourchette, le risque est toutefois important que le loyer de référence majoré devienne la norme, entraînant un mouvement général de hausse (même s'il devrait être limité et lissé dans le temps). La Fondation Abbé Pierre restera donc très attentive à ce que « la deuxième lame du rasoir » — le décret qui limite les augmentations aux relocations et au renouvellement des baux dans certains territoires — produise ses effets. Car les deux mécanismes (légal et règlementaire) d'encadrement des loyers s'avèrent finalement indispensables et complémentaires.

Enfin, la prise en compte de la qualité du logement apparaît déséquilibrée. Elle justifie le complément exceptionnel de loyer, mais il n'est pas fait référence à des normes précises pour augmenter les loyers jusqu'au plafond instauré. Ces derniers pourront progresser même si le logement est de mauvaise qualité. Ce régime avec « deux poids, deux mesures » doit être corrigé.

Au final, après la hausse considérable des loyers observée ces dix dernières années, **le dispositif mis en place est modeste et ne devrait pas provoquer de baisse généralisée.** En dehors des logements de petite surface, sa contribution à la réduction du taux d'effort des ménages sera de ce fait réduite.

Une autre préoccupation concerne **l'observation des loyers** sur laquelle le dispositif repose. Il faut que l'observation puisse être conduite **à un niveau territorial suffisamment fin pour rendre compte de la dispersion des loyers au sein d'une même agglomération.** La fixation d'un loyer médian à l'échelle de

<sup>33</sup> Ce rapport de force et la recherche de consensus par le Gouvernement a abouti, à ce jour, à ce que ce dernier réajuste ces mesures (la constitution du dossier pour le locataire est ajouté aux frais lui étant imputables, représentation de la profession majoritaire au Conseil national de la transaction et de la gestion immobilière, la GUL n'est plus obligatoire...).

l'agglomération constitue certes une avancée, mais insuffisante pour parvenir à atteindre la qualité des « miroirs des loyers » tels qu'ils fonctionnent en Allemagne. La finesse géographique de l'observation n'est pas garantie, ni la prise en compte pour chaque agglomération de ses particularités et de la répartition de son parc locatif privé dans le zonage qui en découlera<sup>34</sup>.

**Mais surtout l'enjeu de la connaissance des loyers et de l'élaboration de références fiables, claires et transparentes dépasse le seul objectif de régulation des loyers.** Une connaissance fine des loyers et de leur évolution sera importante pour évaluer l'effet du dispositif, pour mieux asseoir les politiques locales de l'habitat et analyser le fonctionnement des marchés locaux. Cette connaissance des loyers doit notamment servir à l'élaboration de stratégies locales adaptées pour enrayer la ségrégation territoriale.

### 3 - Une action annoncée sur le parc existant pour en maintenir la qualité et réduire le coût des charges

3,8 millions de ménages sont dans une situation de précarité énergétique<sup>35</sup>. L'accentuation des phénomènes de précarité énergétique se ressent très clairement dans les demandes d'aides financières auprès des CCAS, qui font remonter une nette augmentation du montant des impayés de factures (majoritairement supérieurs à 200 € et de plus en plus proches de 1 000 €)<sup>36</sup>. Le Credoc souligne que les ménages les plus vulnérables à l'augmentation des coûts des énergies sont ceux qui cumulent un habitat de mauvaise qualité thermique et un éloignement des services et des commerces. Si 19 % des habitants de l'agglomération parisienne disent se restreindre régulièrement sur le chauffage et le carburant, ils sont 33 % dans les agglomérations entre 2 000 et 20 000 habitants — et 37 % en milieu rural<sup>37</sup>. Or, l'exposition à la précarité énergétique et les restrictions qu'elle engendre sur des besoins aussi élémentaires que le chauffage et l'eau chaude, ont des conséquences importantes sur la santé des personnes, comme le montre une étude récente réalisée pour la Fondation Abbé Pierre<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> Par exemple, lorsqu'il est impossible de séparer la ville-centre de sa périphérie où le nombre de logements locatifs privés est trop faible pour établir une comparaison, il n'y a qu'une seule zone possible. À l'inverse, la densité du parc locatif dans les grandes villes peut requérir une observation beaucoup plus fine.

<sup>35</sup> Pour plus de détails, voir sur ce point le chapitre 3.

<sup>36</sup> L'implication des CCAS et CIAS dans la lutte contre la précarité énergétique, *Enquêtes et observations sociales* n°5, Unccas, mars 2013.

<sup>37</sup> La précarité énergétique pose la question du coût du logement en France, *Consommation et modes de vie* n°258, Credoc, mars 2013.

<sup>38</sup> *Quand c'est le logement qui rend malade, l'impact de la précarité énergétique sur la santé*, Fondation Abbé Pierre, 2013.

**Malgré l'enjeu que représentent la précarité énergétique et le coût des charges pour les ménages modestes, le chantier visant l'amélioration du parc existant présente encore de nombreuses incertitudes.** Dans le parc public, seuls 33 300 logements ont été réhabilités en 2012 contre 120 000 en 2000 (une baisse engendrée par la suppression de la Palulos en 2009). L'amélioration du parc Hlm porte principalement sur la rénovation thermique, mais sans aide directe de l'État (un désengagement compensé par des prêts bonifiés de la CDC). Elle se fait essentiellement en ZUS, dans le cadre du PNRU. Dans le parc privé, le nombre de logements réhabilités avec les aides de l'Anah baisse régulièrement depuis plus de 10 ans (le niveau le plus bas a été atteint en 2012 avec moins de 61 000 logements améliorés contre 72 800 en 2011 et 200 000 en 2001).

Face à ces constats, les objectifs de rénovation thermique du Gouvernement paraissent d'autant plus ambitieux : 500 000 logements par an à l'horizon 2017, dont 120 000 logements sociaux. Ils doivent permettre à la fois de contribuer à diminuer de 38 % les consommations d'énergie du secteur du bâtiment à l'horizon 2020, à réduire la précarité énergétique et à développer l'emploi dans le secteur du bâtiment. Le cap est donc fixé. Cependant, la Fondation Abbé Pierre regrette que les interventions visant à améliorer la qualité énergétique des bâtiments ne s'accompagnent pas d'une même priorité accordée au traitement de la précarité énergétique des personnes qui les occupent.

### *Quand la rénovation énergétique et le traitement de la précarité énergétique ne vont pas de pair*

Jusqu'à la fin 2012, l'objectif a été de préparer et de mobiliser l'ensemble des acteurs du bâtiment à l'application de la Réglementation thermique 2012 : labels « haute performance énergétique » pour stimuler les maîtres d'ouvrage à dépasser la réglementation en vigueur, aides au logement « verdes » (PTZ+, dispositif Scellier et Duflot), aides spécifiques (le CIDD et l'éco-PTZ)...

En 2013, la loi relative à un système énergétique sobre ne comprend que quelques mesures concernant la précarité énergétique : extension du champ des bénéficiaires des tarifs de première nécessité, expérimentation pour favoriser l'accès à l'eau, bénéfice de la trêve hivernale des coupures d'énergie qui n'est plus conditionné à l'obtention d'une aide du FSL. Elle crée un service public de la performance énergétique qui assure l'accompagnement des consommateurs souhaitant diminuer leur consommation énergétique et instaurait un système de bonus-malus (censuré par le Conseil constitutionnel<sup>39</sup>), mais sans dimension sociale particulière<sup>40</sup>. Tandis que les tarifs

<sup>39</sup> Le système de bonus-malus sur les consommations d'énergies de réseau (électricité, gaz naturel et chaleur) pour inciter les consommateurs domestiques à réduire leur consommation a été censuré par le Conseil constitutionnel (décision du 11 avril 2013) qui a jugé que cette disposition méconnaissait le principe d'égalité devant les charges publiques dans la mesure où les consommations professionnelles étaient exclues de ce dispositif.

<sup>40</sup> « La vocation du service public est de conseiller les familles lambda, puis pour certains de les accompagner jusqu'aux travaux, mais il n'y aura aucune obligation » précise le Conseil régional de la Picardie qui instaure cette année le premier service public de la performance énergétique, AEF, 18 novembre 2013.

sociaux, bien que plusieurs fois élargis depuis 2012, ne suffisent toujours pas à couvrir les coûts supportés par les ménages et ne concernent pas toutes les sources d'énergie.

Lancé en 2010, le programme « Habiter mieux » poursuit des objectifs ambitieux : 300 000 logements privés énergivores de propriétaires occupants aux ressources modestes ou très modestes sur la période 2010-2017 (prioritairement ciblés en zone rurale, avec un objectif intermédiaire de 110 000 logements rénovés avant fin 2013). Depuis, le programme a été ouvert aux propriétaires bailleurs et aux syndicats de copropriétés en difficulté, ce qui doit être salué.

« Habiter mieux » a pris un essor quantitatif palpable puisque le nombre de dossiers a fortement augmenté en 2013 (plus de 20 000 ménages ont engagé un programme de travaux de rénovation énergétique au cours des dix premiers mois de l'année 2013, soit le double de 2012)<sup>41</sup>. Cependant, la réévaluation des plafonds de ressources ouvrant droit aux aides de l'Anah au 1<sup>er</sup> juin 2013 soulève une fois de plus le risque de ne pas prioriser les plus fragiles ; un risque déjà perceptible puisque la catégorie des ménages considérés comme « très modestes » par l'Anah est celle qui bénéficie le moins de l'essor constaté : elle augmente de 30 % tandis que la progression pour l'ensemble des ménages est de 101 %. Une autre limite du programme tient à la faible amélioration de la qualité énergétique des logements : 18 % seulement des logements de propriétaires occupants sortent après travaux avec une étiquette B ou C, ce qui signifie que 82 % varient entre D et G. C'est dire que 8 logements sur 10 devront certainement faire l'objet d'une ré-intervention au regard de l'augmentation inéluctable du coût des énergies.

**Pour la Fondation Abbé Pierre, l'enjeu réside dans une politique qui fasse davantage système.** S'il faut améliorer la qualité des travaux pour les rendre plus efficaces, il faut aussi **massifier l'intervention, en priorisant les ménages les plus modestes (ce qui suppose une inversion de la tendance actuelle)**. L'objectif gouvernemental de 50 000 logements rénovés par an à partir de 2015 est une avancée, mais comprenons bien qu'il faudrait tenir un rythme de 200 000 logements par an si l'on ne veut pas que l'opération dure plus d'un demi-siècle, et qu'en attendant les occupants modestes soient contraints par des factures en constante augmentation. Si l'aide des propriétaires à la rénovation de leurs logements avec des fonds publics est indispensable, ce soutien doit par ailleurs s'accompagner d'**un renforcement de la réglementation** relative à la décence et l'insalubrité des logements : les passoires thermiques ne doivent plus trouver leur place sur le marché locatif quand on sait les conséquences qu'elles ont sur leurs occupants. Enfin, si l'intervention sur le bâti est la meilleure façon d'intervenir sur le long terme, il importe parallèlement de **renforcer l'aide à la facture (bouclier énergétique)**

<sup>41</sup> État d'avancement du programme « Habiter mieux », Anah, novembre 2013.



sans quoi les ménages pauvres et modestes continueront encore plus massivement à se priver d'une énergie devenue trop chère pour eux.

#### 4 - L'érosion des aides personnelles au logement

Si nous évoquons l'évolution des aides personnelles au logement dans cette partie du chapitre consacré à la production d'un logement abordable pour tous, c'est qu'elles constituent le principal levier d'intervention pour réduire l'écart entre le coût du logement et les capacités contributives des ménages, et donc pour rendre les logements accessibles aux ménages les plus modestes.

La Fondation Abbé Pierre a été extrêmement surprise voire choquée d'apprendre, lors de la présentation de la loi de finances le 25 septembre 2013, **la désindexation des allocations logement sur l'indice de référence des loyers**, ce qui revenait à ne pas les actualiser en 2014. L'USH, les associations de locataires comme celles qui œuvrent dans le domaine de la solidarité ont également fait part de leur mécontentement. Le seul compromis trouvé à ce jour pour le Gouvernement a été de reporter cette indexation au 1<sup>er</sup> octobre 2014 (soit une indexation portant sur seulement 3 mois au lieu de 12). Une décision profondément injuste dont la Fondation ne peut en aucun cas se suffire.

Ce choix est étonnant quand on se souvient du tollé qu'avait soulevé la désindexation des APL en 2012 par l'ancien Gouvernement, au nom du poids des aides à la personne dans le système redistributif français. Un diagnostic que partagent tous ceux qui se penchent sérieusement sur la question depuis de nombreuses années. L'IGAS et la mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale dans un rapport rendu public en mai 2012 le confirment encore : trois quarts des ménages locataires bénéficiaires disposent de ressources inférieures au Smic ; **les aides à la personne sont ainsi, après les minima sociaux, celles dont le caractère social et progressif est le plus avéré pour plus de 6 millions de ménages**. Une mesure de sous-indexation, quelle que soit l'ampleur de l'économie visée, contribuera à affecter directement les ménages socialement les plus fragiles.

Ce sont eux qui vont souffrir de ce « *choix douloureux mais nécessaire pour le Gouvernement* », selon les propos de Cécile Duflot, qu'aucune logique comptable ne peut pourtant justifier. Le sacrifice est important : le manque à gagner pour ces ménages (176 millions d'euros qui leur permettent souvent uniquement de se maintenir à flot...) entrainera un appauvrissement des plus défavorisés à l'heure où la solidarité nationale doit au contraire abriter les plus fragiles des bourrasques d'une crise particulièrement violente. Une protection que les mesures de relance de la construction locative sociale et d'encadrement des loyers dans le secteur privé n'apporteront pas à court terme.



## DES TERRITOIRES PLUS ÉQUITABLES ?

### La situation des quartiers de la politique de la Ville

**Le taux de personnes vivant sous le seuil de pauvreté est 2,9 fois plus élevé dans les ZUS que dans le reste du territoire.**

Entre 2004 et 2010, le revenu moyen par unité de consommation (en euros constants 2004) a augmenté dans les quartiers Zus (+ 6,2 %), mais moins rapidement que sur l'ensemble du territoire métropolitain (+ 8,2 %). L'écart s'est ainsi constamment creusé sur la période (sauf pour les périodes 2004-2005 et 2006-2007). Fait plus notable, le revenu par unité de consommation (en euros constants) a quasiment stagné entre 2008 et 2010 en Zus, alors qu'il est reparti à la hausse entre 2009 et 2010 aussi bien en France métropolitaine que dans les unités urbaines abritant ces quartiers. **Près de la moitié des Zus ont un revenu médian s'élevant à moins de 57 % de celui de leur unité urbaine.**

**Le taux de chômage en Zus n'a pas cessé de progresser depuis 2008.**

**L'entrée des jeunes habitants en ZUS sur le marché de l'emploi est devenue particulièrement difficile.** De nombreuses publications ont déjà montré que les jeunes en Zus sont surexposés à l'inactivité et au chômage. Et, lorsqu'ils occupent un emploi, les jeunes en Zus peuvent rencontrer des conditions de travail plus difficiles (précarité de l'emploi, temps partiel, faibles responsabilités, etc.). Les référents des jeunes ménages estiment par ailleurs, dans 48 % des cas, que le logement représente une lourde ou très lourde charge financière compte tenu de leurs revenus.

Le taux de mobilité des ménages modestes vivant en ZUS se heurte à des perspectives résidentielles très limitées.

Les rapports de l'Onzus montrent également que les nouveaux arrivants dans le parc Hlm des ZUS ont des revenus inférieurs de 26 % à ceux des locataires en place et de 18 % pour le parc Hlm hors ZUS.

*Source : Rapports de l'ONZUS, 2012 et 2013.*

La question de l'égalité des territoires peut être analysée à travers deux approches différentes. La première renvoie à l'objectif d'une meilleure répartition des logements sociaux entre les communes urbaines, qui a comme principal support la loi SRU du 13 décembre 2000 ainsi que celle de janvier 2013 qui a rehaussé les objectifs de production de 20 % à 25 % à échéance de 2025. La deuxième approche concerne la politique de la ville mise en œuvre en direction des quartiers déqualifiés des villes.

### L'équilibre entre les territoires à travers les mesures adoptées ou en cours de discussion

L'année 2013 a été marquée par différentes mesures relevant de la solidarité. De la solidarité entre communes, obligeant celles qui ne disposent pas de suffisamment de logements sociaux à en construire davantage. Mais également des mesures de solidarité financières visant à mieux prendre en compte l'inégale répartition des populations les plus modestes entre les territoires.

#### *La meilleure répartition des logements au sein des agglomérations*

La promesse de campagne du Président de la République de porter l'obligation de construction de logements sociaux dans les « communes SRU » de 20 % à 25 % a été tenue et officialisée par la loi du 18 janvier 2013. Celle-ci ouvre également la possibilité de quintupler le montant du prélèvement sur les communes en carence, tout en ajoutant des contraintes de production de PLS et de PLAI. Elle fixe à 2025 l'échéance pour atteindre cet objectif de mixité et le rythme de rattrapage pour les quatre prochaines périodes triennales<sup>42</sup>.

#### **Quelques éléments de bilan de l'application de l'article 55<sup>43</sup>**

En 2013, 1 022 communes, dont 56 dans les DOM, sont déficitaires en logements sociaux et soumises à l'obligation de produire. Parmi elles, 460 communes sont effectivement soumises à prélèvement en 2013. Ces prélèvements s'élèvent à près de 30 M€ (24,5 M€ aux bénéficiaires locaux — EPCI, EPF, FAU — et 5,4 M€ reversés au FNDOLLTS<sup>44</sup>).

L'état de carence est accompagné d'une majoration du prélèvement pour plus de 90 % des communes, sachant que pour la majorité elle est établie au taux maximal, alors que pour d'autres il est tenu compte des difficultés rencontrées. En 2011 : 137 arrêtés fixent le taux de majoration maximal, 33 arrêtés fixent un taux de majoration réduit, 18 arrêtés ne fixent aucune majoration. 9 arrêtés fixent un taux de majoration doublé par les commissions départementales.

**Le projet de loi ALUR fait également place à d'autres manières d'habiter. Des mesures qui méritent notre attention, soit parce qu'elles promeuvent un changement de modèle dans la manière d'exercer la propriété du logement, soit parce qu'elles participent à la garantie que chacun trouve sa place au sein**

<sup>42</sup> 25 % des logements manquants devront être construits au cours de la 5<sup>e</sup> période triennale (2014-2016), 33% des logements manquants au 31 décembre 2016 au cours de la 6<sup>e</sup> (2017-2019), 50 % au cours de la 7<sup>e</sup> (2020-2022) et 100 % de ceux qui font encore défaut au 31 décembre 2022 au cours de la dernière période (2023-2025).

<sup>43</sup> Pour un bilan plus détaillé, voir le Chapitre 3 de ce rapport.

<sup>44</sup> Fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux.

**de la ville.** Il s'agit tout d'abord du cadre légal apporté à l'habitat participatif, jugé nécessaire par nombre d'acteurs au développement des coopératives d'habitants. Le Contrat social attirait l'attention sur ce type d'habitat porteur d'une autre logique patrimoniale dans laquelle prévaut l'intérêt collectif.

Il s'agit aussi des mesures prévoyant (à ce stade de son élaboration) d'imposer aux documents d'urbanisme la prise en compte de l'ensemble des modes d'habitat et permettant l'installation de résidences mobiles ou démontables dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (dit « pastillage »). Cependant, ni le projet de loi ALUR, ni la proposition de loi relative au statut, à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage déposée à l'Assemblée Nationale fin 2013, n'actent la reconnaissance de la caravane comme logement avec toutes les conséquences qui en résultent en terme d'habitat (possibilité de bénéficier des aides personnelles au logement, aides à l'habitat...). Le statut administratif discriminatoire auquel sont confrontés les Gens du voyage sera certainement supprimé, comme s'y est engagé le Gouvernement, mais les mesures concernant l'habitat des personnes vivant en résidence mobile restent centrées sur l'obligation de création d'aires d'accueil, en contrepartie de possibilités renforcées d'évacuation des installations illicites ou insalubres. Alors qu'en 2012, seulement 110 places de terrains familiaux ont été financées, il n'est pas du tout garanti que demain la situation de « non droit » en matière d'habitat mobile que subissent ces populations soit résolue, ni même intégrée dans les objectifs des politiques publiques<sup>45</sup>.

**Enfin, un levier important pour conduire à une répartition plus équitable des logements** de tous types au sein des agglomérations (dont des logements sociaux) **résidait dans le projet d'adoption générale du plan local de l'urbanisme au niveau intercommunal.** Aujourd'hui, les métropoles et les communautés urbaines ont de plein droit la compétence relative au PLU. Pour les communautés d'agglomérations (CA) et les communautés de communes (CC), le transfert de compétence reste facultatif. Le projet de loi déposé par le Gouvernement avait pour ambition de leur donner, à elles aussi, une compétence de plein droit (213 CA et 223 CC regroupant 35 546 communes et plus de 50 millions d'habitants sont concernés selon l'étude d'impact). Au Sénat, bien que la pertinence du niveau de compétence soit reconnue, la mesure n'a pas résisté à l'opposition des maires. Si le PLUI n'a pas été abandonné, une minorité de blocage du transfert de cette compétence a été instaurée (remplacée par une majorité qualifiée par la commission des affaires économiques de l'Assemblée Nationale en seconde lecture). À l'heure actuelle, **il n'est donc pas certain que la loi ALUR progresse réellement sur un point pourtant unanimement considéré comme une clé majeure** pour la production de logements sociaux et leur répartition équilibrée sur les territoires.

<sup>45</sup> À titre d'exemple, seules les aires d'accueil des Gens du voyage sont rendues éligibles aux décotes sur les cessions du foncier public par la loi du 18 janvier 2013, ce qui n'est pas le cas des terrains familiaux.



### Les leviers financiers de la solidarité entre les territoires

La question de la solidarité financière entre les collectivités territoriales (communes mais aussi départements) est une question essentielle et récurrente. **Tous les territoires ne sont pas égaux quant aux charges auxquelles ils doivent faire face et aux ressources qu'ils peuvent collecter ou dont ils disposent pour y répondre.** Ainsi, les collectivités concentrant une forte population aux ressources faibles (et pour laquelle les besoins sociaux sont les plus importants) sont souvent celles qui disposent des moyens les plus faibles pour y répondre. La grève de la faim du député-maire de Sevan — devant l'Assemblée Nationale, fin 2012, à l'occasion du projet de loi de finances 2013 — qui demandait une revalorisation de la Dotation de solidarité urbaine a, une fois de plus, marqué les esprits quant à l'urgence qu'il y a à soutenir davantage certains territoires. La crise économique, l'augmentation du chômage, de la précarité et des inégalités décrites en début de ce chapitre, accentuent encore cet impératif.

Ce déséquilibre entre les territoires est un processus difficile à enrayer. À cet égard, la péréquation joue un rôle central. La loi de finances pour 2014 apporte de nouveaux aménagements qui constituent toutefois des avancées modestes compte tenu de l'écart considérable des richesses à combler entre les collectivités qui plus est dans un contexte budgétaire très contraint.

Les collectivités locales enregistrent une baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) en 2014 visant à dégager une économie de 1,5 Md€ sur le budget de l'État, économie qui, en application du Pacte de confiance et de responsabilité signé entre l'État et les collectivités acté le 16 juillet 2013, doit être répartie entre les communes et les intercommunalités (840 millions d'euros), les départements (476 millions) et les régions (184 millions). Parallèlement, la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR) sont relevées respectivement de 60 M€ et 39 M€.

Par ailleurs, le fonds de péréquation des ressources intercommunales est doté de 570 M€ en 2014 et ses critères de répartition sont révisés<sup>46</sup>. Un fonds de solidarité<sup>47</sup> en faveur des départements, créé sur proposition du Gouvernement en application du Pacte de confiance et de responsabilité, sera alimenté par un prélèvement de 0,35 % sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et reversé en priorité aux départements qui ont le plus de difficulté à faire face au financement des allocations individuelles de solidarité. En outre, les départements disposent de la possibilité de relever les taux des DMTO, dans la limite de 4,50 %, jusqu'en 2016. Une mesure qui « *a pour objet d'accompagner la dynamique particulièrement marquée des dépenses de solidarité des départements, à la suite d'un contexte de crise* »<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> La part du revenu par habitant passe de 20 % à 25 % et le minimum d'effort fiscal exigé pour en bénéficier est relevé.

<sup>47</sup> Dit « fonds de compensation péréqué ».

<sup>48</sup> L'exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2014, n°1395, enregistré à l'Assemblée Nationale le 25 septembre 2013.

L'efficacité des différents mécanismes de péréquation reste cependant difficile à apprécier. Le rapport sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République<sup>49</sup> constate que « *les finances locales sont devenues un système où s'enchevêtrent de multiples dotations, compensations, garanties, et mécanismes de péréquation qui rendent toute nouvelle réforme systémique difficile* », leur multiplication rendant ce système encore moins compréhensible et transparent. Le rapport relève, en outre, qu'une « *autonomie fiscale plus large* » n'est pas forcément gage de progrès quand on sait que « *l'hétérogénéité des territoires a des conséquences considérables sur les bases fiscales et donc les recettes des collectivités* ».

Pour contribuer à l'équilibre de la répartition des logements abordables tout en poursuivant l'objectif de péréquation, la Fondation Abbé Pierre plaide quant à elle pour l'instauration d'une fiscalité adaptée et cohérente à travers une « **contribution de solidarité urbaine** », qui consisterait à prendre en compte les différences de valeurs spatiales des logements entre quartiers d'une agglomération ou d'une aire urbaine dans la fiscalité immobilière. Ainsi, la part du prix dépassant le prix moyen observé sur l'ensemble d'une agglomération lors de la vente et/ou de la location d'un logement situé dans un quartier cher pourrait être partiellement taxée, puis partagée. Cette proposition part du constat que la solidarité doit s'exercer aussi à l'intérieur des agglomérations, entre quartiers et communes, que l'encadrement des loyers ne sera pas suffisant et que l'autorisation de pratiquer des prix élevés (à la vente ou à la location) ne doit pas être gratuite au regard des conséquences sociales et de la ségrégation urbaine qu'ils alimentent. Cette contribution est donc pensée comme un outil complémentaire de régulation des marchés tout en apportant des moyens financiers pour développer la mixité sociale. En fléchissant son produit sur la production de logements sociaux ou privés à vocation sociale (dans les parties de l'agglomération où ils manquent), et sur l'Anah pour la mobilisation et la réhabilitation du parc privé, elle pourrait s'avérer être un outil de redistribution et de réparation urbaine efficace.

### Répondre au bilan controversé de la politique de la ville et relancer le programme national de rénovation urbaine

L'élaboration du projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion territoriale a été l'occasion de dresser un bilan de politique de la ville conduite depuis une trentaine d'années en France. Une concertation nationale sur la réforme de la politique de la ville a ainsi été engagée sous l'égide du ministère de la Ville. La Fondation Abbé Pierre partage certains de ses constats, notamment celui de **la nécessité d'une refondation urgente et en profondeur de la politique de la ville dont la « force de frappe » est insuffisante**. Elle partage, avec l'USH, l'idée selon laquelle « *un quart de siècle de politique de la*

<sup>49</sup> Rapport parlementaire d'information, n°49, Sénat, octobre 2013.

Ville [n' a pas permis de] stopper la spirale de la dévalorisation [des quartiers].<sup>50</sup> La crise sociale et économique que traverse notre pays depuis 2008 ravive encore davantage la nécessité d'aller plus loin et de mener une politique en la matière plus ambitieuse, au service des habitants des quartiers populaires qui sont ceux qui la subissent de plein fouet.

Concernant les outils de la politique de la Ville, la concertation relève notamment un « *fort attachement au principe du contrat, fondé sur la conviction que l'amélioration durable de la situation des quartiers et la réduction des écarts avec les autres territoires, impliquent une action concertée* ». Mais pour gagner en efficacité, ces contrats doivent porter sur l'ensemble des dimensions de l'action publique afin de pouvoir **actionner tous ses leviers et notamment les dispositifs de droit commun (la dimension sociale — incluant éducation, emploi, santé, prévention de la délinquance, etc. — et les dimensions urbaine, économique et environnementale)**. Le niveau intercommunal est largement recommandé pour le pilotage de l'intervention, alors que jusqu'ici le niveau communal était privilégié, notamment pour les opérations de rénovation urbaine ; cette orientation a eu pour effet de limiter l'intervention (et donc ses effets) à des territoires circonscrits sans recherche de cohérence et d'équilibre à l'échelle de l'agglomération, alors que les problématiques rencontrées nécessitent souvent des réponses et une solidarité au-delà du quartier et même de la commune. Le constat de la rigidité et de la dilution des zonages ne remet pas en cause le maintien d'une géographie prioritaire, jugée majoritairement nécessaire par les acteurs de la concertation, même si certains soulignent le risque d'un « enfermement » sur le quartier. L'histoire de la politique de la Ville oblige en effet à prêter attention à cette crainte.

**Le projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion territoriale part ainsi du constat d'un échec des pouvoirs publics** à résorber les écarts dont souffrent les habitants des quartiers défavorisés, en partie imputable à l'inefficacité et à l'inadaptation des instruments de la politique de la Ville et à une affectation insuffisante de moyens financiers et humains. L'objectif poursuivi est d'inscrire cette nouvelle politique dans une géographie prioritaire « resserrée et unique » pour concentrer les moyens publics sur les territoires les plus en difficulté. Il fixe le cadre d'action à l'échelle intercommunale. **Il envisage de traiter simultanément les dimensions urbaine et sociale**, répondant ainsi à une critique qui a été récurrente tout au long de la mise en œuvre du PNRU. L'exposé des motifs met en avant une double logique : une action en direction des « lieux » (mixité fonctionnelle, intégration urbaine des quartiers...) et une action en direction des personnes (tranquillité publique, insertion sociale, professionnelle et culturelle...).

Toutefois, un certain nombre d'interrogations demeurent, que la Fondation Abbé Pierre partage avec d'autres acteurs. Les dimensions que recouvre la

<sup>50</sup> « Dix ans de programme national de rénovation urbaine : bilan et perspectives », Rapport de la mission d'évaluation confiée à l'Onzus, mars 2013.

politique de la ville sont explicitées, mais **le sens de l'action demeure parfois incertain** : s'agit-il d'une politique de restructuration de la ville et de cohésion urbaine (titre du projet de loi) ou d'une politique de traitement de la pauvreté (en regard du critère retenu pour le choix des quartiers) sur lequel butent les politiques de droit commun ? Comme on peut s'interroger sur le sort réservé aux grands ensembles qui ne sont plus explicitement visés, alors qu'ils constituent des lieux d'accueil des populations fragilisées où se concentrent de multiples difficultés. En outre, cette politique sera évaluée par un nouvel Observatoire de la politique de la Ville qui devrait se substituer à l'ONZUS et à la mission du Comité de suivi et d'évaluation de l'ANRU. Ceci fait craindre « *la suppression d'une évaluation indépendante au profit d'un simple observatoire placé sous le contrôle de l'administration* »<sup>51</sup> ; une crainte que partage la Fondation Abbé Pierre qui, en tant que membre du CES de l'ANRU, a pu en mesurer l'utilité et la portée depuis sa mise en place en 2004.

L'abandon de l'ancien zonage (ZUS, ZRU ou quartiers des CUCS) au profit d'une définition unique, « les quartiers de la politique de la Ville », en fonction du niveau de revenu des ménages par rapport au territoire national et à l'unité urbaine, fait en outre craindre que l'usage d'un seul critère (et de celui-ci en l'occurrence), soit réducteur et qu'il concerne une dimension sur laquelle la politique de la Ville a finalement peu de prise. Comme on peut craindre que la réduction du nombre de quartiers retenus pose des problèmes à ceux qui sortiront ainsi de la politique de la Ville (quelles actions seront alors prévues dans ces « territoires de veille » ?).

**Par ailleurs, le PNRU actuel est prolongé sur 2 ans** pour mener à bien les 396 projets signés dans 595 ZUS, qui concernent 4 millions d'habitants et représente plus de 44 Mds€. **Mais surtout, un nouveau programme recadré est lancé pour les 10 ans à venir (2014-2024)** afin de tenter de répondre aux nombreux chantiers qui restent à mener.

Pour de nombreux territoires, les programmes de rénovation urbaine ont été — et seront donc encore — l'occasion d'intervenir de manière significative sur des parcs de logements soumis à des processus de dépréciation importants et de poursuivre la valorisation du cadre urbain (restructuration des voiries, aménagement des espaces publics et création/amélioration des équipements, désenclavement et articulation avec les quartiers environnants, introduction et développement des activités et commerces...).

Cependant, il convient de prendre en compte le bilan de dix ans du Plan national de rénovation urbaine. L'Onzus montre la pertinence des interventions dont les habitants se disent, globalement et majoritairement, satisfaits. Mais, il est manifeste que les opportunités — ou les perspectives — ne se présentent pas de la même manière partout et pour tout le monde.

<sup>51</sup> *Ne pas renoncer à l'indépendance de l'évaluation de la rénovation urbaine*, CES de l'ANRU, Communiqué de presse du 7 janvier 2014.

La Fondation Abbé Pierre, dans son rapport 2013, constatait que face aux attentes (des organismes Hlm, des collectivités, des habitants...), les besoins sont encore importants. Le PNRU a initié une dynamique et un espoir de refondation des quartiers et des villes, mais sans améliorer durablement le fonctionnement urbain des sites et les conditions de vie des ménages qui y vivent. Plusieurs remarques méritent d'être rappelées à l'heure du débat sur le projet de loi « Ville et Cohésion urbaine ». Il s'agit d'abord de la temporalité limitée dans lesquelles les opérations s'inscrivent alors que le processus de transformation recherché nécessite le plus souvent plusieurs décennies. Ensuite, les premières approches ont parfois été trop « mécaniques », voire simplistes, en cherchant à poursuivre un objectif de mixité de l'habitat à travers la seule diversification de l'habitat, en résumant la question des parcours résidentiels au seul relogement, les questions d'emploi aux clauses d'insertion professionnelles..., et ont sans doute limité l'impact d'un certain nombre de projets. L'environnement social, économique, voire politique a été trop longtemps ignoré et le volet social des PRU, *via* les CUCS, trop tardif.

Des enjeux socio-économiques profonds ont également eu tendance à être occultés. C'est le cas notamment de l'augmentation sensible des loyers des nouveaux logements proposés, neufs ou réhabilités, alors que la solvabilité des ménages dans les quartiers populaires se fragilise. L'IRDSU considère à ce propos que les coûts de sortie des logements sociaux neufs ont été « mal évalués », avec le risque de reproduire la concentration des personnes les plus pauvres dans le parc social ancien restant, sachant par ailleurs que la reconstruction hors ZUS reste minoritaire (fin 2012, 61 % de l'offre démolie est reconstituée en ZUS). Ainsi, c'est sans doute au regard de la diversification de l'habitat et de la promotion de la mixité sociale que les limites du programme sont les plus nettes. C'est pourquoi, la prolongation de l'effort de rénovation des quartiers sensibles doit être l'occasion de renforcer l'offre de logements accessibles. Un premier pas, proposé par le CES de l'ANRU, pourrait consister à reconstruire 75 % des logements démolis par des logements très sociaux (PLAI).

La Fondation Abbé Pierre rappelle également **l'indispensable articulation entre la politique de la Ville et la politique locale de l'habitat**, et plus particulièrement la nécessaire inscription des programmes de rénovation urbaine dans les PLH. Ces derniers devront être révisés sans tarder pour intégrer les nouvelles priorités, sans pour autant se substituer à celles qu'ils affichent déjà. Sans quoi toute ambition d'une meilleure répartition des logements financièrement accessibles à l'échelle de l'agglomération restera vaine et les perspectives extrêmement limitées.

Enfin, le renforcement de la prise en compte et de la participation des habitants, proposé dans le projet de loi, s'il demande à être vérifié dans la pratique, répond là encore à une des principales critiques liée à la mise en œuvre des projets de rénovation urbaine. **Pour la Fondation Abbé Pierre, ces intentions doivent désormais se traduire en acte par une meilleure réponse**

**aux attentes et aux difficultés des habitants, qui doivent être les premiers destinataires des projets**, avec l'assurance que leurs quartiers puissent constituer des espaces de développement et puissent rejouer un rôle de promotion sociale. Un objectif qui, au-delà du logement et de l'habitat, rejoint la question des transports, de l'emploi, de la citoyenneté, de la culture...





## UNE PROTECTION SOCIALE DE L'HABITAT POUR LES PLUS FRAGILES ?

**Deux inflexions importantes de la politique en faveur du logement des personnes défavorisées** sont apparues au cours des deux dernières années. Avec le Plan quinquennal contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, le Gouvernement a exprimé sa volonté d'**intégrer cette politique dans une perspective plus vaste de lutte contre l'exclusion** dont on peut espérer qu'elle contribuera à renforcer la cohérence des mesures adoptées en faveur des populations les plus fragiles en matière de logement mais aussi d'insertion, de santé.... La seconde inflexion de la politique en faveur du logement des personnes défavorisées tient au fait qu'elle s'accompagne d'**une volonté de réorientation de la politique du logement pour mieux prendre en compte les besoins sociaux** (effort de production de logements sociaux, mesures de régulation du marché locatif privé, meilleure protection des locataires...). La politique du logement en direction des personnes les plus fragiles pourrait ainsi sortir de son statut de politique résiduelle pour devenir un des volets de la politique du logement.

Comme nous l'avons souligné dans l'introduction de ce chapitre, l'année 2013 a été riche de textes législatifs et réglementaires qui concernent à des degrés divers et plus ou moins directement les personnes connaissant des difficultés pour accéder à un logement ou pour s'y maintenir. La Fondation Abbé Pierre **distingue toutefois les mesures protectrices, qui ont une large visée, de celles qui sont davantage centrées sur les personnes en difficulté**. Les premières, si elles sont bien calibrées, peuvent réduire la nécessité de recourir à des mesures spécifiques pour les plus fragiles. Mais la situation ne s'améliorant pas, les amortisseurs sociaux du mal-logement étant à plat, des mesures doivent impérativement être prises immédiatement, sans attendre que celles qui se veulent plus structurelles fassent effet, en cascade, éventuellement jusqu'aux plus pauvres.

### De nouvelles mesures protectrices pour les demandeurs de logements et les locataires

Le projet de loi ALUR contient différentes mesures concernant les demandeurs de logement social (la réforme des attributions), les locataires du parc locatif privé (la garantie universelle des loyers) ou les personnes ayant recours à des formes précaires d'habitat (logements et hôtels meublés). Ces mesures

s'appliquent évidemment à l'ensemble des personnes relevant de ces différentes situations de logement, mais elles visent aussi les personnes les plus fragiles.

### *Vers une attribution plus équitable et transparente des logements sociaux ?*

La réforme des attributions des logements sociaux<sup>52</sup> suscite de fortes tensions, notamment chez certains bailleurs sociaux et élus, qui ne veulent pas perdre la maîtrise du peuplement de leur parc pour les uns, de leurs quartiers pour les autres. À ce stade du débat, la Fondation Abbé Pierre voit deux enjeux majeurs : **simplifier les démarches des demandeurs** (l'enregistrement par internet et le dépôt unique des pièces justificatives prévus dans le projet de loi ALUR vont dans ce sens) **et apporter de la transparence** dans un système d'attribution des logements sociaux qui apparaît aujourd'hui particulièrement opaque pour les demandeurs<sup>53</sup>.

Le processus d'attributions renvoie aujourd'hui à un véritable parcours du combattant pour les candidats à un logement social : il leur est difficile de se repérer dans la diversité des intervenants (bailleurs, réservataires, collectivités locales) et des procédures d'attributions. La multiplicité des filières et des acteurs et l'absence de transparence renforcent le sentiment d'injustice, voire de défiance des candidats qui ne sont pas choisis à l'égard des organismes d'Hlm et des institutions. Ce mode de fonctionnement, qui n'est toujours pas garant d'un traitement équitable des demandes, peut également contribuer à renforcer les discriminations systémiques.

Avec la loi ALUR — et malgré son décalage avec les ambitions initiales formulées lors de la concertation —, la transparence est susceptible de s'améliorer tant par la création d'un service intercommunal d'accueil des demandeurs (qui disposent d'un droit à l'information sur les caractéristiques du parc et les délais de satisfaction de la demande par exemple), que par la consultation possible du bilan des attributions.

Le plus novateur, sans doute, tient à la possibilité d'expérimentation ouverte dans deux domaines : la « cotation » de la demande qui permet de s'interroger sur les mécanismes de sélection des demandeurs ainsi que la « location choisie » qui pourrait remettre le demandeur au cœur du système.

**La création d'un système de « cotation » doit permettre d'améliorer le traitement de la demande de logement social** ainsi que le repérage des

---

<sup>52</sup> Les réflexions sur la réforme des attributions s'inspirent d'une prise de position commune lors de la concertation sur les attributions de logements sociaux : ALPIL, Fondation Armée du Salut, Emmaüs Solidarité, FAPIL, FNARS, Fondation Abbé Pierre, France Terre d'Asile.

<sup>53</sup> Une enquête Ipsos dans plusieurs grandes agglomérations, réalisée en mars 2013, montre que les demandeurs en attente d'un logement social ne connaissent pas ou très peu le fonctionnement des réservataires. Ils ont le sentiment que le « piston » domine. Ils connaissent la première étape de la demande, son enregistrement, mais la suite est pour eux beaucoup plus vague : « une boîte noire » pour certains, « une bouteille à la mer » pour d'autres qui ne savent où elle va, ni comment.

personnes prioritaires pour l'attribution d'un logement social, en objectivant et harmonisant les critères de sélection et en favorisant leur lisibilité. Si le principe de cotation de la demande est intéressant, il importe cependant d'en définir les contours.

Il doit d'abord être commun à tous les acteurs (bailleurs, collectivités locales, État, associations, Action Logement) présents sur un territoire (département ou intercommunalité) et permettre de sortir des stratégies institutionnelles propres aux différents réservataires et attributaires, en définissant des critères partagés. Les grilles de cotation doivent respecter les priorités d'accès au logement locatif social définies par les textes législatifs et réglementaires, qu'elles soient conçues à l'échelon national et/ou négociées localement. Il est indispensable que l'État puisse avoir les moyens d'exercer son rôle de garant du droit au logement et donc de contrôler la légalité et la cohérence des ordres d'attributions dégagés, et de veiller à l'égalité de traitement des demandeurs d'un territoire à l'autre. Un tel système devant apporter de la transparence aux attributions, il est indispensable de communiquer la grille de cotation ainsi que le nombre de points obtenus aux demandeurs. Il convient, enfin, de veiller à ce que les ménages dont les candidatures ne seront pas retenues à l'issue du processus d'attribution se voient proposer un logement dans des délais raisonnables.

**L'expérimentation possible de la « location choisie » vise à inverser la logique d'attribution des logements sociaux** : l'offre est non seulement rendue publique, mais le demandeur a également la possibilité de candidater lui-même sur un logement qu'il identifie (sur internet, par exemple), ce qui lui permettrait d'opérer un choix qui lui est impossible aujourd'hui. Elle ne résout pas le problème de l'offre, mais permet au demandeur de mieux l'identifier et de faire un choix en connaissance de cause. La location choisie, que certains bailleurs préfèrent appeler la « location active », se situe à la convergence de deux évolutions : la dématérialisation des démarches administratives ou commerciales qui pourrait redonner un rôle d'initiative aux demandeurs de logement social, mais aussi les difficultés de remise en location de certains logements et le poids des refus dans les propositions de logement.

Ces dispositions, pour peu que les organismes Hlm et les collectivités locales s'en saisissent, pourraient conduire à modifier profondément le système d'attribution des logements sociaux et avoir un impact majeur sur les différentes filières d'accès au logement social — et notamment sur celles qui sont dédiées aux personnes en difficulté. La Fondation Abbé Pierre se satisfait des perspectives nouvelles qui se dessinent, mais elle sera vigilante à ce que les expérimentations menées permettent aux plus démunis d'accéder à un logement social dans de bonnes conditions, qu'elles n'entravent pas la mise en œuvre du Droit au logement opposable et ne fassent pas obstacle au développement de la mixité sociale.

### De nouvelles protections pour les locataires du parc privé ?

Le projet de loi ALUR vise à apporter de nouvelles protections pour les locataires du parc privé qu'il s'agisse de rééquilibrer le rapport locatif, de la création de la garantie universelle des loyers (GUL) ou de mieux encadrer la location en meublé ou hôtel meublé.

- 1 - Il consacre une place importante au **rééquilibrage des rapports entre bailleurs et locataires**. Cette volonté du législateur se traduit notamment par :
- l'inscription dans les baux du dernier loyer pratiqué et des loyers de référence, conditions essentielles à l'application du dispositif d'encadrement des loyers,
  - la définition d'un état des lieux type,
  - des notices d'information des locataires à différents stades de la relation locative (conclusion du bail, délivrance d'un congé),
  - la réduction du délai de préavis au départ du locataire dans les zones tendues ou dans certaines situations,
  - une sanction pour travaux abusifs,
  - le partage des frais d'agence et leur plafonnement,
  - la sanction du défaut de restitution du dépôt de garantie dans les délais prévus, etc.

Si l'on se réfère à ces différents aspects du rapport locatif, il est indéniable que le projet de loi améliore la situation des locataires. Mais c'est souvent au prix d'une complexification de la loi du 6 juillet 1989. Or, toutes les nouvelles protections instaurées ne seront efficaces que si elles sont connues et comprises par leurs bénéficiaires (qui doivent souvent réagir dans des délais assez courts), ce qui pose la question des moyens conférés à l'information et à l'accès aux droits dans le domaine du logement.

2 - Parallèlement, le projet de loi ALUR prévoit, pour les locataires du parc privé, **la mise en place d'une garantie universelle des loyers (GUL)** dont les dispositions, encore floues, ont fait l'objet d'une très vive opposition tant des représentants des propriétaires privés et des gestionnaires immobiliers (dénonçant tour à tour le coût de cette mesure, l'introduction d'une gestion administrée remettant en cause le fonctionnement du marché ou encore le risque de désresponsabilisation des locataires), que des associations qui n'y voient pas toujours la garantie d'une amélioration de l'accès à un logement de qualité pour ceux qui en sont actuellement exclus.

Prudemment, le projet de loi s'en tenait au départ à fixer le principe de son existence et sa date d'application (au 1<sup>er</sup> janvier 2016) pour laisser du temps au débat et préciser ainsi l'ambition de la GUL : son périmètre, le champ de ses garanties, son coût... Face aux demandes insistantes de précisions de la part des sénateurs et des députés, préoccupés par la « dérive des coûts » possible d'un tel dispositif public, un amendement du Gouvernement prévoit la garantie du paiement des loyers dans la limite du loyer médian de référence,

fixé localement par les préfets. Il avait déjà autorisé, en première lecture, le recours aux moyens du Trésor public pour le recouvrement des dettes afin de répondre à ces craintes. Parallèlement, l'idée de financer la GUL au moyen d'une taxe dédiée semble avoir été abandonnée, dans un contexte de « ras-le-bol fiscal » au sein du pays.

Au final (à la date de l'écriture de ce rapport), la GUL ne serait plus obligatoire, le bailleur pouvant lui préférer la caution, et son coût de fonctionnement ne devrait pas dépasser 400 millions d'euros par an lorsqu'elle couvrira, dans plusieurs années, une partie des quelques 6 millions de baux privés. Mais sur quoi ou sur qui reposera son financement ? A priori, en partie sur des financements d'Action Logement — et du budget logement de l'État ? —, ce qui pourrait signifier qu'une réorientation des budgets publics disponibles se fasse au détriment d'autres outils essentiels de protection des plus fragiles.

La Fondation Abbé Pierre craint par ailleurs que la GUL (qui présentait des atouts intéressants dans la mouture initiale du projet du ministère : suppression parallèle de la caution, mutualisation des risques...) ne permette pas de donner la priorité aux personnes qui rencontrent des difficultés pour accéder à un logement (la sélection des ménages par les bailleurs privés ou les agences immobilières continuant à prioriser les plus solvables)<sup>54</sup>. La nouvelle formule semble mieux prendre en compte sa cible, en l'occurrence les étudiants, apprentis et salariés titulaires d'un contrat de travail précaire (hors CDI), en ajoutant des « briques » pour ces derniers : un plafond de loyer majoré pour l'éligibilité au dispositif, une couverture possible au-delà de 50 % de taux d'effort si un cautionnement a été conclu parallèlement. Il en irait de même sur ce dernier point, sans qu'un cautionnement complémentaire ne soit toutefois exigé de leur part, pour toutes les personnes logées par des organismes agréés pour les activités d'intermédiation et de gestion locative et de maîtrise d'ouvrage d'insertion, pour lesquels s'ajoutera la possibilité de couvrir les réparations liées à l'occupation des logements qu'ils gèrent. **Mais en l'absence de caractère obligatoire, la question de l'attractivité de la GUL est posée** : l'alternative toujours possible que constitue la caution risque de demeurer un obstacle majeur d'accès au logement pour certains, notamment les plus modestes qui pourraient continuer à se voir exiger une telle garantie que, bien souvent, ils ne sont pas en mesure de fournir.

La nouvelle rédaction de l'article 8 du projet de loi esquisse le début d'une articulation entre la GUL et les dispositifs locaux d'intervention, dont la complémentarité n'apparaissait pas jusqu'ici. La mission des organismes sur lesquels s'appuiera l'Agence nationale de garantie des loyers comprend une intervention sociale auprès des locataires en difficulté, et des ponts vers la CCAPEX et le Département sont créés, mais aucun dispositif particulier de coordination de ce nouvel acteur dans le paysage déjà complexe de la

<sup>54</sup> Sachant par ailleurs que la GUL, à elle seule, ne règle évidemment pas la question du taux d'effort sur un marché privé qui a subi d'importantes hausses depuis de nombreuses années.



prévention n'est réellement prévu. Ainsi, si l'on comprend que les moyens de couvrir le risque locatif et de recouvrer les dettes soient bien identifiés, il devrait en être de même pour la prévention des expulsions dans l'objectif d'impulser une approche plus sociale, plus efficace et un relogement plus rapide.

Beaucoup de questions restent donc en suspens et l'ambition de la GUL s'est considérablement réduite au fil des débats et des critiques dont elle a été l'objet. Quel que soit le vote final de la loi sur ce point, la Fondation Abbé Pierre suivra de près les évolutions à venir et veillera à ce que la GUL ne passe pas à côté de son objectif premier affiché, à savoir favoriser l'accès au logement des personnes modestes et mieux prévenir les expulsions locatives.

3 – Le projet de loi ALUR apporte également un certain nombre de protections aux occupants de logements et hôtels meublés qui sont souvent des ménages très modestes ou fragiles. **Si la location d'un logement meublé peut se présenter comme une solution** pour de nombreuses personnes mobiles, **elle est parfois utilisée** par son propriétaire **comme une façon de se soustraire à la loi du 6 juillet 1989 et comme une solution par défaut pour les locataires** dans un marché du logement tendu<sup>55</sup>. Les apports de la loi ALUR devraient contribuer à mieux encadrer le recours à la location en meublé : leur régime est intégré dans la loi du 6 juillet 1989, qui aligne certaines conditions de location sur celles des logements locatifs ordinaires (en revanche la durée, les conditions de reconduction et de résiliation du bail, le dépôt de garantie restent particuliers). Le dispositif d'encadrement des loyers s'applique, mais avec une majoration possible au m<sup>2</sup>, alors que les loyers de ces logements sont déjà très élevés. De la même façon, le projet de loi ALUR modifie la réglementation concernant les hôtels meublés occupés à titre de résidence principale. Celle des logements meublés s'applique en partie, en excluant toutefois un certain nombre d'articles (état des lieux, diagnostic technique, décret de limitation des loyers à la relocation ou au renouvellement des baux). Enfin, si le projet de loi précise que le local doit être pourvu en chauffage, alimentation en eau et sanitaires, il prévoit cependant une adaptation des caractéristiques de décence ce qui suscite de réelles inquiétudes au regard des seuils d'exigence déjà bas pour ce type d'occupation<sup>56</sup>.

<sup>55</sup> Une récente étude de l'Adil 75 montre que le locataire d'un logement meublé est souvent contraint, faute de mieux, de rester dans son logement plus longtemps qu'il ne le souhaite, la durée moyenne d'occupation des personnes interrogées étant de trois ans et demi. Ainsi, pour l'ADIL se posent les limites d'un régime, qui, par sa souplesse répond d'un côté à une demande réelle, mais de l'autre favorise des dérives qu'il convient de proscrire.

<sup>56</sup> Le recensement de la population de 2006 indique que 36 000 personnes résident de façon habituelle dans des chambres d'hôtel. L'enquête Logement décrit une population pauvre et des taux d'effort très élevés pour des conditions de confort bien souvent très médiocres (voir le chapitre 3 de ce rapport).

## Des mesures spécifiques pour les plus fragiles : entre approche globale et traitement de l'urgence

La politique en faveur du logement des personnes défavorisées, conduite en France depuis plus de trente ans maintenant, a connu un certain nombre d'évolutions et d'inflexions, au rythme des alternances politiques. Mais elles ont aussi été indexées sur la situation des personnes en difficulté pour accéder à un logement ou pour s'y maintenir. Une situation qui, loin de s'améliorer, s'aggrave avec la détérioration de la situation économique et sociale.

Le Plan quinquennal contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale et le projet de loi ALUR sont susceptibles d'ouvrir une nouvelle étape par certaines de leurs dispositions. Et les constats qui fondent l'action des pouvoirs publics, sur cette question de la protection des ménages les plus faibles, sont le plus souvent partagés par les représentants du monde associatif. Toutefois, **les tensions restent vives, compte tenu des décalages observés entre l'affichage des objectifs et la réalité des moyens déployés pour les mettre en œuvre.**

### *L'approche globale du Plan quinquennal de lutte contre la pauvreté*

Le Plan quinquennal contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, présenté en janvier 2013, tente de traiter globalement et de façon articulée différentes dimensions de l'action publique susceptibles d'agir sur les causes d'exclusion. Il s'articule autour de trois grands objectifs : réduire les inégalités et prévenir les ruptures, venir en aide et accompagner vers l'insertion et enfin coordonner l'action sociale et valoriser les acteurs. Au premier objectif correspondant, pour ce qui concerne le logement, des mesures de portée générale dont certaines ont déjà été évoquées (150 000 logements sociaux par an, régulation des excès du secteur locatif privé, rénovation thermique et de traitement des copropriétés dégradées...). Le second volet du Plan recouvre des mesures davantage ciblées sur les ménages les plus fragiles, qu'il s'agisse de remédier à l'effectivité partielle du droit au logement opposable dans certains départements, de mettre fin à la gestion au thermomètre de l'urgence, de prioriser l'accès au logement et de développer à cet effet de nouvelles passerelles y conduisant ou d'accompagner les personnes habitant dans des campements ou des squats.

Une mission de suivi et de déclinaison territoriale du Plan contre la pauvreté a été confiée à François Chérèque. Un premier document, daté d'avril 2013, adresse au Premier ministre cinq alertes, dont deux concernent l'hébergement et le logement, partagées par le secteur associatif : les insuffisances dans la mise en œuvre de l'objectif visant à sortir de la gestion au thermomètre de l'accueil et l'application très inégale de la circulaire du 26 août 2012 concernant les campements et les squats.

De nombreuses préconisations du rapport « logement-hébergement »<sup>57</sup>, préparatoire à la conférence contre la pauvreté fin 2012, n'ont pas été retenues ou suivies d'effet, de sorte que le « choc de solidarité » attendu avec le plan d'urgence recommandé pour 2013 pour dégager des solutions nouvelles et faire front rapidement aux situations les plus dures de mal-logement (répondre à 20 000 ménages reconnus prioritaires à l'issue d'un « recours Dalo », moratoire sur les expulsions locatives...), n'a pas eu lieu. De même, les objectifs du plan ne sont pas déclinés dans une loi de programmation, condition pourtant essentielle à la mise en œuvre d'une politique durable de long terme et pour « donner de la visibilité et de la stabilité aux acteurs ». **Au final, l'année 2013 n'a pas été celle de la rupture attendue et rien ne garantit que 2014 le soit davantage**, le « calendrier » du Plan n'étant pas explicite dans le domaine de l'hébergement et du logement.

L'appréciation de la Fondation Abbé Pierre sur la première année de mise en œuvre du Plan contre l'exclusion est réservée, compte tenu également des ambiguïtés sur le sens et le contenu de l'action. S'il faut saluer la démarche transversale engagée et la dimension interministérielle du projet, elle n'est pas pour autant garante d'un traitement structurel de la lutte contre la pauvreté à travers une réforme de nos modèles de protection sociale. **L'ambition du Plan se heurte également aux contraintes et aux délais de son application**, ce qui rend l'action publique difficilement lisible. Nous en sommes au stade de la prise de décision et de l'élaboration des textes, mais pas encore à celui de la mise en œuvre et des changements visibles sur les territoires. Les nouvelles orientations de la lutte contre l'exclusion sont régulièrement réaffirmées depuis le début du quinquennat, mais elles ne se traduisent pas par des changements significatifs sur le terrain. Le vocabulaire associatif est largement récupéré : « choc de solidarité », « plan d'urgence », « pacte social », « mobilisation pour le logement »... ce dont il faudrait se réjouir s'il se traduisait en actes. Mais l'écart entre les objectifs affichés et la réalité de leur application est tel que l'on peut en venir à douter de certains objectifs poursuivis (« le logement d'abord », par exemple), de la même manière que l'on constate des entorses aux principes d'inconditionnalité de l'accueil et de continuité de la prise en charge des personnes hébergées.

### *Encore peu de changements significatifs*

Dans un certain nombre de domaines qui recouvrent les situations de vie les plus difficiles — qu'il s'agisse des bidonvilles ou de l'hébergement d'urgence pour les personnes privées de toute autre solution — trop peu de changements significatifs ont été enregistrés. **La résorption des bidonvilles ne respecte pas toujours**, loin s'en faut, **les recommandations de la circulaire du 26 août 2012**. Et la fin de la gestion au thermomètre de l'accueil d'urgence, rappelée comme

<sup>57</sup> Rapport écrit par Alain Régnier, Délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement, et Christophe Robert de la Fondation Abbé Pierre.

une exigence par les textes officiels, peine à se matérialiser sur le terrain où le décalage entre l'offre et la demande d'hébergement demeure considérable.

**1 - L'actualité liée aux bidonvilles est restée très prégnante cette année.** La Dihal comptabilise 394 campements repérés à l'été 2013 et 16 949 personnes qui y vivent dans des conditions particulièrement choquantes et indignes. Après les évacuations systématiques et aveugles, aux conséquences désastreuses pour leurs occupants, menées par le précédent Gouvernement, la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites promettait de nouvelles pratiques et de nouvelles réponses. Un changement que les divers rapports d'évaluation et témoignages des professionnels ne constatent pas partout ou pour le moins de manière très inégale. Le Défenseur des droits a été saisi en 2012 et 2013 de nombreuses situations de démantèlements<sup>58</sup> sans mise en œuvre des préconisations de la circulaire, ou seulement partiellement : selon lui, le « volet répressif » prime encore sur le « volet préventif ». En novembre 2013, la Dihal a, quant à elle, mis en évidence l'hétérogénéité de la qualité des diagnostics, le plus souvent réalisés à proximité de la date d'évacuation : 70 % ne comportent que des données chiffrées, 20 % seulement apportent une analyse détaillée de la situation. Dans son observation des modalités d'application de la circulaire, l'IGAS constate pourtant que lorsque les initiatives locales permettent « *d'apporter une réponse pragmatique pour sortir de la simple addition de dispositifs de droit commun et mettre en œuvre une approche intégrée* » (diagnostic, accès effectif à l'emploi et au logement, accompagnement social dans la durée), l'adhésion des occupants est plus forte et les échecs limités.

Les appels au respect des droits fondamentaux vis-à-vis de citoyens européens se sont succédés de la part du Défenseur des droits, de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme<sup>59</sup>, des associations<sup>60</sup>... relayés par les injonctions répétées des instances européennes<sup>61</sup>. Pourtant, les évacuations sans solution se poursuivent et les réticences restent importantes, comme en témoigne la violente stigmatisation dont les occupants de ces bidonvilles ont encore fait l'objet cette année. La Fondation Abbé Pierre a rappelé à plusieurs reprises qu'il ne faut pas se tromper de combat : des personnes et des familles, citoyennes européennes fuyant le rejet dans leur pays d'origine, sont maintenues dans des conditions de vie indignes et souffrent de déplacements organisés par les autorités publiques qui ne règlent rien, voire contribuent à accroître leurs difficultés (rupture dans la scolarité des enfants ou le suivi de soins, destruction du peu de biens que possèdent les personnes...). Un problème qui concerne quelques milliers de personnes et que notre pays est capable de résoudre en mettant en œuvre un plan national de traitement des bidonvilles.

<sup>58</sup> Bilan d'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2013, août 2012-mai 2013, Le Défenseur des droits.

<sup>59</sup> *Roms : la CNCDH rend ses recommandations au gouvernement*, Communiqué de presse, CNCDH, 2 août 2013.

<sup>60</sup> Le Collectif Romeurope, notamment.

<sup>61</sup> La Commission européenne par la voix de Viviane Reding, le Parlement européen ainsi que le Comité européen des droits sociaux qui a condamné une nouvelle fois la France pour non respect de la Charte sociale européenne par une décision rendue publique le 21 janvier 2013.

2 - La fin de la gestion hivernale de l'hébergement d'urgence et la priorité donnée à l'accès au logement sont deux autres priorités affichées du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Au-delà de ces orientations générales, **le secteur de l'accueil des personnes en difficulté doit faire face à une double exigence : répondre aux besoins à court terme et engager son évolution structurelle** qui percutent plus globalement l'ensemble du secteur de l'hébergement.

Le plan pluriannuel prévoit la création ou la pérennisation de 5 000 places d'hébergement d'urgence, dès 2013, pour faire face à l'afflux des demandes adressées au 115 ou répondre à des besoins spécifiques (personnes sous main de justice, femmes victimes de violence), ainsi que 4 000 nouvelles places en CADA. Pour développer les passerelles vers le logement, il prévoit la création de 7 000 « places » en logement adapté en 2013 (Pensions de familles et intermédiation locative), devant servir d'alternative à l'hébergement. D'un point de vue quantitatif, les objectifs semblent en partie atteints et la Ministre du Logement, dans son courrier adressé au Collectif des associations unies le 15 novembre 2013, annonçait la création/pérennisation de 7 000 places d'hébergement et de 7 630 places de logement adapté. Environ 2 000 places en CADA ont été ouvertes en 2013, mais la création des 2 000 restantes n'interviendra vraisemblablement qu'à la fin de l'année 2014, voire au début 2015. Malgré ces retards très préjudiciables en matière d'accueil des demandeurs d'asile, la Fondation Abbé Pierre constate que des efforts ont été faits. Comme tous les ans, les capacités d'accueil augmentent ; mais comme tous les ans, elles ne suffisent pas.

Car la situation ne s'améliore pas, au contraire, et le secteur de l'hébergement reste soumis à une tension extrême face à une demande sociale qui augmente. Le nombre de personnes sans domicile a progressé de 44 % entre 2001 et 2012<sup>62</sup> et l'Onpes a révélé, en septembre 2013, à l'issue d'un travail inédit mené sur la mortalité des personnes sans domicile en France, que l'âge moyen au décès de la population sans domicile est de 49 ans, presque 30 ans de moins que la population générale. La demande d'hébergement continue de progresser (+ 31 % entre septembre 2012 et septembre 2013)<sup>63</sup> : en novembre 2013, 70 % des demandes au 115 n'ont pas donné lieu à un hébergement et **82 % des absences de réponse sont expliquées par un manque de places disponibles**. Il en résulte que, sur le terrain, les acteurs ne constatent aucun changement de modèle et la Fnars relève un « *décalage abyssal entre l'offre et les besoins* ».

Les diagnostics territoriaux (diagnostics à 360 degrés<sup>64</sup>), devant associer l'ensemble des acteurs locaux pour évaluer l'ensemble des besoins dans une perspective d'adaptation pluriannuelle de l'offre de réponses aux personnes, ont pris du retard. Force est de constater que cette démarche n'a pas encore

<sup>62</sup> Insee première, n°1455, juillet 2013.

<sup>63</sup> Baromètre du 115, FNARS, novembre 2013.

<sup>64</sup> Proposés par le rapport « logement-hébergement » préparatoire à la conférence contre la pauvreté.

abouti, alors que le calibrage et surtout la qualité de la réponse en dépendent. À ce jour, des travaux ont été menés sur quatre territoires pilotes, un guide méthodologique et une maquette sont testés dans dix territoires et devraient être déployés début 2014 dans toutes les régions. Alors que la finalisation des diagnostics est prévue pour la fin du premier semestre 2014, la Fondation Abbé Pierre restera très vigilante quant à la qualité de leur apport et, surtout, à l'utilisation qui en sera faite pour forger des réponses territorialisées et adaptées à toutes les situations de mal-logement observées.

Par instruction aux préfets du 21 novembre 2013, le ministère du Logement a par ailleurs et une fois de plus annoncé la fin de la gestion saisonnière du dispositif d'hébergement d'urgence. On parle toujours d'ouverture de capacités exceptionnelles de mise à l'abri, mais celle-ci ne sera plus déclenchée sur le seul critère de température, mais en fonction de la situation des personnes et des besoins de chaque territoire. Ainsi, le dispositif d'hébergement d'urgence est censé faire l'objet d'adaptations permanentes au regard des circonstances locales et en tenant compte de la diversité des publics accueillis. Cette instruction appelle également à une diminution significative des nuitées hôtelières, bien que la part du budget que l'État y consacre ne cesse de progresser (pour atteindre un montant global de 115 M€ en 2012, en hausse de 21 % par rapport à 2011). L'instruction rappelle les principes de continuité de la prise en charge et de l'inconditionnalité de l'accueil, des conditions minimales de qualité et de décence et enjoint au respect de l'exigence de dignité. Elle affirme que la qualité de l'accueil conditionne les possibilités d'accompagnement et l'efficacité de la prise en charge. Cependant, concrètement, **l'organisation de l'urgence au cours de l'hiver 2013/2014 sur le terrain ne laisse présager aucun véritable changement de modèle** et risque bien, au final, de s'apparenter à un « *habillage de forme* » pour reprendre le propos de la Fnars.

Si l'État dégage des moyens croissants, d'année en année, avec cet hiver encore une enveloppe complémentaire de 107 millions d'euros, ces derniers ne suffiront pas à résoudre la difficile équation de la fin de la gestion saisonnière : ils sont à la fois insuffisants pour couvrir l'ensemble des besoins et leur fléchage repose encore sur de nombreux recours à des solutions temporaires de mise à l'abri, inadaptées, de basse qualité et coûteuses. La non mise en œuvre de l'objectif, visant à en finir avec la gestion au thermomètre de l'accueil d'urgence, recoupe également la difficulté (voire l'impossibilité dans certains territoires) de respecter les principes d'accueil inconditionnel et de continuité de la prise en charge des personnes en grande difficulté.

Par ailleurs, la création de centres dédiés aux déboutés de la demande d'asile (centres semi-fermés), préconisés par le rapport de la réforme de l'asile publié le 28 novembre 2013, inquiète fortement. De tels centres ajouteraient un nouveau dispositif spécifique, pour des personnes qui ne seraient plus considérées en situation de précarité, mais en quelque sorte comme des « délinquants », remettant en cause le principe d'accueil inconditionnel lié à



l'hébergement qui doit permettre d'accueillir, d'héberger et d'accompagner toute personne en situation de détresse. Les associations refusent de jouer un rôle qui n'est pas le leur, alors qu'à peine plus de 30 % des demandeurs d'asile ont accès à un CADA et donc à un accompagnement social et administratif de qualité dont dépend en partie l'issue de leur demande.

L'instruction du 21 novembre 2013 demande aussi de prioriser l'accès au logement et d'actionner toute l'année l'intégralité des leviers le permettant : contingent préfectoral, baux glissants, résidences sociales, pensions de famille et tous les dispositifs de mobilisation du parc privé à des fins très sociales (conventionnement Anah, agences immobilières à vocation sociale, mandats de gestion, mesures AVDL). Sur ce point, des progrès immédiats sont attendus en particulier dans les territoires peu tendus qui peuvent rapidement développer une offre nouvelle de logement, ce qui constituerait une réponse positive au Collectif des associations unies qui demande une mise en œuvre immédiate de l'accès direct au logement lorsque celui-ci peut d'ores et déjà être organisé.

En conclusion, il faut insister sur **le décalage qui se manifeste entre les intentions des politiques nationales et leur application territoriale**, entre le discours de la Ministre du Logement et l'action territoriale effective. Les rencontres organisées à l'automne 2013 par François Chérèque et les préfets ont permis une meilleure information des acteurs sur le contenu du Plan, mais elles ont aussi souligné la difficulté de parvenir à un véritable diagnostic de la situation et à l'émergence de priorités territoriales. Tout semble se passer comme si les services de l'État naviguaient parfois à vue, en fonction des rallonges financières données au coup par coup. Plus généralement, un pilotage et un suivi département par département des actions annoncées, fondés sur un diagnostic partagé et une évaluation des actions engagées, fait défaut. Au mieux, sont dressés des états d'avancement des actions, sans toutefois toujours s'interroger sur leur pertinence et leur efficacité.

### *La contribution de la loi ALUR aux actions en faveur des personnes défavorisées*

Le projet de loi ALUR comporte différentes mesures visant à favoriser les actions en faveur du logement des personnes défavorisées. Peu nombreuses au départ, elles se sont étoffées en première lecture au Parlement, notamment sous l'impulsion des associations. Elles concernent trois domaines d'intervention : l'accueil, l'hébergement et l'insertion, les expulsions locatives et l'habitat indigne.

1 - **Le projet de loi supprime le cumul des conditions de détresse** (médicale, psychique et sociale) **pour l'accueil en hébergement d'urgence** (une seule suffit à la caractériser) qui contribue parfois à légitimer des pratiques administratives de hiérarchisation des demandeurs. En matière d'hébergement et de logement des personnes défavorisées, il consacre le rôle et les missions des Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) et définit

les obligations à son égard concernant le secteur de l'hébergement et du logement accompagné. La volonté du législateur est d'en faire une plateforme unique départementale de coordination et de régulation du secteur accueil/hébergement/insertion (AHI). Il prévoit enfin la fusion des PDALPD (volet logement) et PDAHI (volet hébergement), les mesures destinées à répondre aux besoins en hébergement étant positionnées comme complémentaires aux mesures destinées à accéder au logement et à s'y maintenir. Le nouveau PDALHPD se fonde, en outre, sur un diagnostic plus large intégrant toute situation de mal ou de non-logement, quelle que soit la forme de l'habitat. Mais, dans le contexte actuel, ces mesures qui se contentent de renforcer le lien hébergement/logement ne mettront à l'évidence pas fin, à elles seules, aux pratiques dénoncées plus haut.

2 - En matière d'expulsions locatives, la circulaire de 2012 concernant les personnes menacées d'expulsion reconnues prioritaires suite à un « recours Dalo » est toujours en vigueur. Elle produit ses effets, malgré quelques dysfonctionnements signalés par la Fondation Abbé Pierre au cours de l'été 2013. En revanche, elle ne concerne qu'environ 5 % des personnes menacées d'expulsion, alors que plus de 147 000 ménages étaient assignés en justice pour impayés de loyers en 2012, et que plus de 120 000 décisions d'expulsion ont été prononcées, dont 115 000 pour impayés locatifs. **En 10 ans**, les procédures pour cause d'impayés ont augmenté de 33 % et les autorisations d'accorder le concours de la force publique de 66 %. **Les expulsions effectives avec intervention des forces de l'ordre ont, quant à elles, doublé** sur la même période.

Le projet de loi constituait donc une opportunité importante pour améliorer la prévention des expulsions locatives. Il était attendu à deux niveaux : un filet de sécurité en amont, dès les premiers impayés, pour favoriser le maintien des personnes ou les accompagner dans la recherche d'un nouveau logement ; et en aval, une absence d'expulsion sans relogement ou à tout le moins sans hébergement. Au final, les moyens permettant au locataire de se maintenir dans son logement et de régulariser sa dette sont quelque peu renforcés : prolongement de la trêve hivernale de 15 jours, diagnostic social et financier avant assignation rendu obligatoire, extension des délais de paiement possible jusqu'à 36 mois (au lieu de 24), maintien possible des aides au logement... La charte départementale de prévention des expulsions est inscrite dans la loi Besson de mai 1990 et les missions des CCAPEX y sont développées. La prévention dès le premier impayé n'est toutefois pas aussi ambitieuse que la Fondation Abbé Pierre le préconisait. Les bailleurs personnes morales (hors SCI familiale) devront saisir obligatoirement la CCAPEX deux mois avant toute assignation (lorsque les organismes payeurs des aides au logement ne l'auront pas été préalablement), mais le dispositif reste limité pour les bailleurs personnes physiques à un certain montant et à une ancienneté de la dette locative qui seront définies localement par le préfet.

Enfin, mise à part la prise en compte d'un « recours Dalo » par le juge en cas de demande de délai pour quitter les lieux, aucune base légale n'est donnée au fait que l'expulsion doit rester l'exception : absence de concours de la force publique sans relogement, cohérence avec l'obligation de relogement au titre du Dalo, création d'un protocole d'accord dans le parc privé... La sanctuarisation de la circulaire d'octobre 2012 n'est donc pas effective et les outils le permettant ne sont pas promus par le législateur. Sachant que, au-delà de la dimension législative en tant que telle, **l'absence de moyens supplémentaires** pour renforcer les aides et outils opérationnels de soutien aux locataires en difficulté **risque fort de conduire à une nouvelle augmentation de la courbe des expulsions.**

**3 - Les différents visages de l'habitat indigne renvoient à un phénomène tout aussi massif qui concerne environ 600 000 logements dans lesquels vivent un peu plus d'un million de personnes.** Le projet de loi permet de transférer la compétence des communes en matière de lutte contre l'habitat indigne vers les intercommunalités, qui pourront dans ce cas également bénéficier de la délégation de la compétence de l'État, rejoignant en cela le mouvement global de décentralisation. Malgré l'encadrement du contenu des conventions de délégation et le pouvoir de substitution du préfet en cas de carence, une forte crainte persiste d'un désengagement massif de l'État dans ce domaine.

Le projet de loi cherche en outre à améliorer la lutte contre les marchands de sommeil en complétant le panel des sanctions possibles (interdiction d'acheter un bien immobilier à usage d'habitation pendant 5 ans, astreinte pouvant atteindre 1000 € par jour de retard dans l'exécution des mesures et travaux prescrits par un arrêté...). Il crée de nouveaux outils de repérage des logements indignes en donnant aux communes la possibilité d'instaurer sur une partie de leur territoire une autorisation ou une déclaration préalable de mise en location. La Fondation Abbé Pierre a, depuis longtemps, attiré l'attention sur les effets pervers d'une telle mesure si les conséquences juridiques de l'autorisation, explicite ou implicite en l'absence de moyens suffisants de contrôle, ne sont pas envisagées (effet sur le bail, présomption de décence au détriment du locataire...). Or, ces questions ne sont pas réglées par le texte à l'heure où est écrit ce rapport.

Quoiqu'il en soit, toutes ces mesures législatives ne doivent pas faire oublier l'enjeu du financement, de la mise en œuvre des outils opérationnels et de leur coordination, pour éradiquer le noyau dur d'habitat indigne qui pénalise durement les plus fragiles. L'aboutissement des procédures par la réalisation effective des travaux demande des moyens financiers importants, tout comme le repérage des situations et l'accompagnement des occupants, ce que rappelle le Contrat social pour une nouvelle politique du logement signé par le Président de la République.

## LE REGARD DE LA FONDATION ABBÉ PIERRE SUR LA POLITIQUE CONDUITE EN 2013

conclusion

Les analyses et réflexions développées dans ce chapitre contribuent à forger le jugement que la Fondation Abbé Pierre porte sur la politique de l'hébergement et du logement conduite en 2013, qu'il importe ici de présenter de façon synthétique et globale. Ce qui frappe d'abord, comme nous l'avons déjà écrit, c'est la profusion de textes législatifs et réglementaires consacrés à la question de l'hébergement et du logement ou de la politique de la Ville, adoptés ou discutés en 2013, sans compter le Plan quinquennal contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Autant de textes qui correspondent à l'ampleur de l'enjeu que représente le logement pour nos concitoyens et qui soulignent la place qu'il occupe dans l'action gouvernementale. La Fondation Abbé Pierre s'en félicite.

Ces diverses mesures sont-elles pour autant à la hauteur de la crise sociale que nous vivons avec la montée du chômage, le développement de la précarité et la progression de la pauvreté qui contribuent à fragiliser toujours davantage certains de nos concitoyens ? La réponse à cette interrogation est délicate et doit être nuancée pour deux raisons au moins. La première tient au fait que les chiffres dont nous disposons sur les processus de fragilisation de pans entiers de la société présentent un certain décalage (sauf pour ceux concernant le chômage et l'emploi). Les dernières données produites concernant la pauvreté et les inégalités datent de l'année 2011. Nous n'avons donc pas une visibilité complète de la situation sociale en 2013, même si les sollicitations auprès des associations de solidarité ou des centres d'action sociale ne laissent pas présager de retournement positif de la situation, après une période 2008-2011 marquée par une aggravation de la situation sur ces divers fronts (emploi, chômage, précarité, pauvreté).

La deuxième raison qui incite à nuancer l'appréciation de la Fondation Abbé Pierre sur la politique du logement conduite depuis 18 mois réside dans **la temporalité de l'action publique**. Certaines lois sont soit en fin de discussion parlementaire, soit à peine votées. Mais notre inquiétude réside dans le fait que même celles dont l'adoption remonte au début de l'année 2013 commencent juste à être mises en œuvre et de façon très lente<sup>65</sup>. Il en va de même pour le Plan contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté en janvier 2013, dont l'appropriation par les acteurs territoriaux est en cours mais dont les effets concrets demeurent encore limités.

<sup>65</sup> Nous avons indiqué dans la première partie de ce chapitre que seules quelques cessions de terrains, avec des décotes importantes, avaient été réalisées à la fin de l'année 2013 et l'obligation faite à certaines communes de disposer de 25 % de logements sociaux dans leur parc de résidences principales commence à s'imposer pour la période 2014-2016.

Compte tenu de cette temporalité et des effets encore à venir des textes adoptés ou en cours de discussion, **l'essentiel du débat porte donc aujourd'hui sur les orientations et les mesures qu'ils contiennent.** Et de fait, la Fondation Abbé Pierre, comme les autres acteurs sociaux du logement (des associations aux organismes Hlm), s'est fortement mobilisée pour peser sur le contenu des projets de loi comme sur le débat parlementaire.

S'il faut se réjouir de l'ambition affichée par le Gouvernement de favoriser la construction de 500 000 logements par an, dont 150 000 logements sociaux — même si les conditions de réalisation ne sont pas remplies aujourd'hui —, **il faut aussi se féliciter du changement de postulat qui fonde les nouvelles mesures adoptées en 2013. Le marché n'est ainsi plus considéré comme la seule et la meilleure façon d'assurer la bonne adéquation entre l'offre et la demande,** ce qui a conduit à l'élaboration de mesures de limitation de la hausse des loyers dans le secteur locatif privé qui traduisent une volonté de régulation du marché locatif. On peut toutefois regretter l'impact limité de ces dispositions puisqu'elles ne permettront pas de corriger la dérive des loyers enregistrée depuis dix ans.

Relèvent aussi de ce registre d'intervention sur le marché immobilier, les mesures d'incitation fiscale à l'investissement locatif adoptées en 2012, qui couplent les avantages offerts aux propriétaires à des contreparties sociales (passage du « Scellier » au « Duflot »). Ou encore le chantier annoncé par la Ministre du Logement, et attendu par la Fondation Abbé Pierre, de mobilisation du parc privé à des fins sociales.

**L'autre évolution importante apportée par le nouvel ensemble législatif, tient à la volonté de sortir la politique du logement en faveur du logement des défavorisés de son statut de « politique résiduelle ».** C'est-à-dire de sa position de « voiture balai » qui viendrait prendre en charge les effets de l'exclusion créée par le marché, sans pouvoir agir sur les mécanismes qui en sont à l'origine. Cette évolution s'exprime de deux façons. D'abord, à travers la volonté du Gouvernement de revisiter les fondements de la politique du logement pour qu'elle soit plus sensible aux besoins sociaux, y compris ceux émanant des ménages les plus fragiles. Ce qui est manifeste avec l'effort engagé pour augmenter la production de logements sociaux, avec les mesures de régulation du marché locatif ou encore avec les dispositions assurant une meilleure protection des locataires. Ce changement de paradigme s'exprime aussi à travers la volonté affichée d'intégrer la dimension de la politique du logement dans le champ de la lutte contre la pauvreté, de façon à articuler les différentes dimensions de l'action publique concernant le traitement de l'exclusion. La politique en faveur du logement des personnes défavorisées ne devrait donc plus être **une « politique orpheline »**, mais s'intégrer plus fermement, d'une part dans la politique du logement et, d'autre part, dans la politique transversale de lutte contre la pauvreté.

Pour autant, **tous ces changements, pour indispensables qu'ils soient, ne garantissent pas que le sort des plus fragiles s'améliorera et que le mal-logement reculera de façon significative.** La conduite de la politique du logement s'apparente davantage à celle d'un pétrolier, dont les inflexions de trajectoires sont lentes, qu'à celle d'un dériveur capable de les modifier rapidement. Pour la Fondation Abbé Pierre, comme pour les associations réunies au sein du Collectif des associations unies pour une nouvelle politique du logement, **il n'est pas possible d'attendre que les mesures structurelles fassent leur effet pour traiter les situations les plus intolérables** qui sont sources de souffrances pour des dizaines de milliers de personnes : l'absence de solution d'hébergement ou de relogement suite au démantèlement de bidonvilles, la non-réponse à la demande d'accueil d'urgence ou encore la menace d'une expulsion, par exemple. Sans compter que l'attention apportée à ces situations et le traitement qui en est fait constituent un gage de la volonté du Gouvernement à garder le cap pour la mise en œuvre des mesures structurelles dont les effets sont attendus. Il est donc important qu'il s'engage à ce que les recommandations du volet préventif de la circulaire du mois d'août 2012 soient respectées, lors du démantèlement des bidonvilles, à ce qu'aucune personne hébergée ne soit remise à la rue à la fin de la période hivernale, ou encore à instaurer un moratoire temporaire des expulsions, le temps que la Garantie universelle des loyers et les mesures de la loi ALUR portent leurs fruits.

Compte tenu de la complexité et de l'étendue du domaine couvert par la politique du logement, **le risque d'une dilution des priorités sociales existe et constitue une autre source d'inquiétude pour la Fondation Abbé Pierre.** La politique du logement se décline en effet en de multiples ramifications portant, chacune d'entre elles, sur des objets distincts (la construction locative sociale, les attributions de logements sociaux, l'amélioration de l'habitat et la rénovation énergétique, les aides personnelles au logement, les rapports locatifs, la prévention des expulsions, etc.). Autant de domaines d'action avec leurs logiques d'intervention, leurs outils, leurs acteurs et parfois des antagonismes entre eux importants. Au moment où le Gouvernement et le législateur procèdent à une large remise à plat et réorientation des différentes dimensions de la politique du logement, **il est indispensable de s'assurer que la priorité aux plus fragiles et aux modestes est bien prise en compte dans tous les champs d'action.** Que la production de logements sociaux contribue à rapprocher le niveau des loyers des capacités contributives de ces ménages, que l'amélioration thermique des bâtiments aille de pair avec le traitement de la précarité énergétique. Que les nouveaux territoires de la politique de la Ville ne délaissent pas des quartiers où se concentrent des difficultés sociales. Que les expérimentations concernant les attributions de logements sociaux ne remettent pas en cause l'exercice du droit au logement et les filières d'accès au logement des plus démunis, que la Garantie universelle des



loyers (GUL) leur soit ouverte sans être stigmatisante... La Fondation Abbé Pierre, dont c'est la raison d'être, veillera à ce que l'action publique en matière d'hébergement et de logement contribue d'abord à améliorer le sort des plus modestes et des plus pauvres. Mais il en va aussi de la responsabilité de l'État d'assurer la cohérence de l'action publique au service de cette finalité.

Si les constats à la base de la production législative de ces derniers mois, comme les orientations retenues pour redéfinir l'action publique en matière d'hébergement et de logement, sont globalement partagés par la Fondation Abbé Pierre et le mouvement associatif, **les inquiétudes naissent toutefois du décalage observé entre l'affichage des objectifs et leur mise en œuvre.** Elles tiennent d'abord à **l'insuffisance des moyens financiers consacrés par l'État** qu'il s'agisse des subventions affectées à la construction locative sociale en baisse de 10 % entre 2013 et 2014, ou du retard dans l'indexation des aides au logement en 2014 qui pénalise essentiellement les plus modestes.

Elles tiennent aussi à **l'absence de cadre pluriannuel pour la mise en œuvre des objectifs affichés de la politique du logement.** Avec le Collectif des associations unies, la Fondation Abbé Pierre plaide pour l'élaboration d'une loi de programmation pluriannuelle, un véritable plan de cohésion qui engage les moyens de la Nation dans la durée et donne de la visibilité à tous les acteurs de la production. Comme il faut parallèlement lancer un grand Plan de mobilisation de logements privés à vocation sociale<sup>66</sup> en particulier dans les villes qui ne respectent pas la loi relative à la Solidarité<sup>67</sup> et au renouvellement urbain (SRU) de façon à les faire participer, si besoin sous la contrainte, à l'effort de solidarité. D'autres thèmes appellent aussi un engagement dans la durée des pouvoirs publics : la résorption des bidonvilles dans le respect de la dignité des personnes ou encore l'adaptation de l'accueil des personnes en difficulté de logement.

Enfin, et nous terminerons sur ce point, le décalage observé entre les nouveaux objectifs de la politique du logement et leur mise en œuvre recoupe **la césure entre le niveau national où s'exprime la volonté de l'État et le niveau local où se mettent effectivement en œuvre les mesures concernant l'hébergement, le logement ou la politique de la Ville.** Le décalage est patent quand, par exemple, la somme des objectifs de construction de logements sociaux affichés dans les programmes locaux de l'habitat est inférieure à l'objectif national de production de 150 000 logements sociaux par an. Le décalage est aussi fort quand des dispositions adoptées au niveau national, comme c'est le cas avec le

<sup>66</sup> Ce qui n'a évidemment rien à voir avec la procédure de réquisition qui, si elle est utile dans certaines villes, a une portée beaucoup plus limitée.

<sup>67</sup> Voir les propositions de la Fondation Abbé Pierre sur ce point en conclusion du chapitre 5.

Plan contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, peiné à trouver une déclinaison locale, faute de volonté partagée ou de moyens.

**La mise en œuvre des nouveaux objectifs de la politique du logement est étroitement liée à la mobilisation des collectivités locales** qui, dotées de nouvelles responsabilités en matière d'hébergement et de logement, sont devenues des acteurs incontournables. Encore faut-il qu'elles disposent des moyens réglementaires mais aussi financiers pour agir. Ce qui n'est pas le cas, car tous les territoires ne sont pas égaux quant aux charges qu'ils doivent assumer et aux moyens dont ils disposent pour le faire. Alors que les dotations globales de l'État aux collectivités locales baissent, on peut regretter que les mécanismes de péréquation financière mis en place pour 2014 demeurent trop modestes et que la question de la solidarité entre collectivités territoriales n'ait pas encore trouvé de réponse satisfaisante. Il faut enfin souligner la dimension essentielle de **la mobilisation de l'échelon local qui conditionne la mise en œuvre de quasiment toutes les avancées que nous avons évoquées dans ce chapitre**. Mais elle est loin d'être toujours assurée et cela a semblé suffisamment préoccupant pour que la Fondation Abbé Pierre y consacre son chapitre suivant.

Au final, la Fondation Abbé Pierre ne peut se contenter, à ce jour, de l'inflexion positive qu'annoncent les orientations, les discours et les objectifs affichés de la politique du logement. Leur mise en œuvre concrète est désormais devenue impérative et urgente.

### PRINCIPALES ANNONCES ET MESURES ADOPTÉES EN 2013

#### Janvier

1<sup>er</sup> : Le montant de l'APL est réindexé sur l'évolution de l'IRL, après une suspension en 2012.

Second relèvement du plafond du livret A porté à 22 950 €.

04 : Circulaire interministérielle relative aux premières dispositions pour 2013 issues de la Conférence contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

18 : **Loi relative à la Mobilisation du foncier public et au renforcement des obligations de production de logement social.**

21 : Adoption du **Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale** par le Comité interministériel de lutte contre les exclusions.

#### Mars

13 : Circulaire prolongeant la trêve hivernale pour les expulsions locatives jusqu'au 2 avril.

21 : Discours de François Hollande à Alfortville présentant le plan d'investissement pour le logement.

#### Avril

10 : Projet de **loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles** déposé au Sénat pour une 1<sup>re</sup> lecture.

15 : Loi relative à un système énergétique sobre.

#### Mai

3 : Circulaire relative à la campagne budgétaire 2013 du secteur « accueil, hébergement et insertion ».

10 : Décret étendant le champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants.

30 : Circulaire relative au soutien et au développement de l'offre de logement accompagné par un renforcement de l'AGLS des résidences sociales.

#### Juin

5 : Décrets relatifs au dispositif d'investissement locatif « Duflot ».

26 : **Projet de loi relatif à l'accès au logement et à l'urbanisme rénové** déposé à l'Assemblée Nationale.

#### Juillet

1<sup>er</sup> : Loi habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour accélérer les projets de construction.

8 : Pacte d'objectifs et de moyens entre l'État et les organismes Hlm.

18 : Baisse du taux de livret A à 1,25 % et mise en place d'une prime exceptionnelle aux logements sociaux de 120 M€.

22 : Circulaire relative à la territorialisation du plan de rénovation énergétique de l'habitat.

24 : Décret instituant le fonds de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux et créant une subvention spécifique de l'État pour ces logements.

30 : Décret limitant l'évolution des loyers dans le cadre des relocations ou du renouvellement des baux pour un an.

#### Aout

2 : Projet de **loi de Programmation pour la ville et à la cohésion urbaine** déposé à l'Assemblée Nationale.

#### Septembre

1<sup>er</sup> : Changement des modalités d'imposition des plus-values immobilières lors de la cession de terrains autre que les terrains à bâtir.

17 : Décret relatif aux modalités d'attribution de la prime exceptionnelle d'aide à la rénovation thermique des logements privés. Annonce du déblocage de 107 M€ destinés à poursuivre la création de places d'hébergement pérennes et de logement accompagné.

19 : Lancement du plan de rénovation énergétique de l'habitat.

### **Octobre**

2 : Ordonnances pour faciliter la densification en zone tendue et création d'une procédure intégrée pour le logement.

3 : Cécile Duflot réunit le 1<sup>er</sup> Comité de mobilisation pour la construction de 150 000 nouveaux logements sociaux et la rénovation de 120 000 logements sociaux par an.

### **Novembre**

21 : Instruction aux préfets de région et de département relative à la fin de la gestion saisonnière du dispositif d'hébergement d'urgence.

### **Décembre**

19 : Adoption par le Parlement de la loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (Mapam).

29 : Loi de finances pour 2014.

