



FONDATION
Abbé Pierre

L'état du mal-logement

en France 2018

RAPPORT ANNUEL #23







PARTIE II

Les politiques du logement

La politique sociale du logement malmenée

Introduction

La politique sociale du logement malmenée

Tout avait pourtant bien commencé. Le programme d'Emmanuel Macron sur le logement tenait en quelques lignes. Mais sa volonté, exprimée avec conviction devant la Fondation Abbé Pierre le 31 janvier dernier, de mettre enfin en œuvre une vraie politique de « Logement d'abord » avait de quoi susciter un peu d'espoir. Il s'agissait de donner la priorité à de vraies solutions de logement plutôt que de multiplier les places d'hébergement d'urgence pour les personnes en difficultés, à travers une priorité d'accès au parc social pour les plus démunis, un accent sur la production de logement très social et le développement de l'intermédiation locative (40 000 places en plus, pour passer de 25 000 à 65 000) et des Pensions de familles (10 000 places en plus, pour passer de 15 000 à 25 000). Autant de propositions prometteuses qui sont analysées dans le chapitre suivant.

Toutefois, pendant que se mettait en place ce plan « Logement d'abord », sous la houlette des ministres de la Cohésion des territoires successifs (Richard Ferrand puis Jacques Mézard et son secrétaire d'État Julien Denormandie), d'autres mesures liées au logement étaient égrenées au cours de l'été, dessinant des orientations plus inquiétantes confirmées à l'automne : coupes dans les APL, ponction sur les Hlm, attaques contre l'hébergement des personnes migrantes en situation irrégulière...

Même si un premier budget et la présentation de la stratégie gouvernementale en matière de logement constituent des actes fondateurs, la séquence 2017 ne peut sans doute pas résumer la politique qui sera suivie tout au long du quinquennat ; elle en donne toutefois la tonalité. À ce stade, pour identifier le sens et le contenu de la politique du logement, il est possible de décrypter des paroles, le discours des responsables politiques, et d'analyser des actes, les mesures annoncées et adoptées depuis le début du quinquennat. C'est l'objet de ce chapitre.

« Libérer et protéger » ?

Évoquant la politique logement du Gouvernement, le ministre de la Cohésion des territoires a précisé au début du mois de septembre 2017, les objectifs qui guident son action¹ : « Construire plus vite, moins cher et protéger les plus fragiles ». Ils

¹ Le Figaro, 6 septembre 2017.

rappellent logiquement ceux énoncés par le secrétaire d'État, Julien Denormandie, quelques jours plus tôt : « Libérer, protéger et encourager la mobilité ». Des objectifs qui constituent selon lui le triptyque de la stratégie logement du Gouvernement.

Ces orientations s'inscrivent dans le sillage des déclarations d'Emmanuel Macron pour lequel il faut repenser l'action publique autour de deux principes directeurs : « libérer et protéger » ainsi qu'« investir et faire confiance ». Ce qu'il développe aussi dans un long entretien au journal *Le Point* à la fin du mois d'août 2017 : « *C'est quand vous réformez le marché du travail et du logement que vous faites une politique pour la jeunesse. C'est en recréant des libertés et de la mobilité. C'est en donnant aux gens, selon leurs mérites, l'opportunité de gravir les échelons dans la société : voilà l'esprit républicain* ». Ce faisant, le président de la République donne au logement une place importante qu'il n'avait pas eue dans la campagne présidentielle, et il invite à inverser une dynamique dans laquelle l'ascenseur social comme l'ascenseur résidentiel sont en panne.

Un tel propos contribue-t-il à donner de la cohérence à une politique qui se réclamait, au moment des élections du printemps 2017, « et de droite et de gauche », ou relève-t-il de la contradiction voire du double discours ? Les discours et les actes des premiers mois permettent de mieux cerner les objectifs et les fondements de la politique du logement qui se dessine. Elle fait apparaître une tension, voire un risque de déséquilibre, entre **une orientation qui propose de libérer le marché du logement et de réduire les contraintes qui pèsent sur les acteurs et une autre visant à faire du logement un support pour renforcer la protection des personnes.**

Cette dernière préoccupation risque toutefois de s'effacer devant la première ou d'être réduite à la portion congrue dans un contexte d'austérité budgétaire. En effet, au fur et à mesure des mois, la grille de lecture des responsables de la majorité a semblé de plus en plus surdéterminée par une approche comptable, à travers le ciblage des aides à la construction sur les territoires où l'offre est insuffisante, ou encore avec la remise en cause des aides personnelles au logement accusées de contribuer à augmenter les loyers.

Le logement, gisement d'économies budgétaires ?

À l'appui de cette recherche d'économies tous azimuts, où le logement semble avant tout considéré comme un gisement d'économies substantielles plutôt qu'un domaine où les besoins sont énormes, le procès récurrent des politiques du logement menées depuis trente ans s'exprime de façon lapidaire. Pour le Président de la République, le niveau de la dépense publique apparaît élevé au regard des résultats obtenus. « *La France dépense plus de 40 milliards d'euros (...). Avec le Royaume-Uni, nous sommes l'un des pays européens qui dépense le plus, pour 4 millions de mal-logés. Est-ce une politique efficace ? La réponse est non* » relève le chef de l'État. Une telle approche, fréquente notamment à Bercy depuis des

années, omet de rappeler que **le logement rapporte 68 milliards d'euros par an en recettes fiscales, que les dépenses publiques agrégées derrière le chiffre des 40 milliards sont extrêmement diverses** et loin de toutes profiter aux plus défavorisés. Sans compter que le dynamisme démographique français incite à construire beaucoup, plus de 400 000 logements mis en chantier, augmentant mécaniquement le montant des dépenses fiscales attachées à la construction. Sans oublier non plus que la fiscalité plutôt avantageuse pour le secteur de la construction est très difficile à supprimer, au risque de favoriser le travail non-déclaré ou tout simplement de freiner les mises en chantier, etc., et les recettes fiscales qui vont avec. Ce raisonnement établi sans plus d'argument un lien de causalité entre la dépense publique et le mal-logement, alors qu'il est fort probable que la situation des mal-logés, sans les APL et le logement social, serait bien pire qu'aujourd'hui.

Le Président espère construire plus, moins cher et avec moins d'effort public. « *Nous n'avons pas cherché à répondre aux défis de la raréfaction de l'offre de logements et donc de l'augmentation incessante des loyers et des prix d'achat, mais nous avons subventionné la demande*² ». La formule pour réussir cette quadrature du cercle consiste à desserrer les freins : provoquer un « choc d'offre » en libérant les constructeurs des contraintes normatives, des recours abusifs, de la rétention foncière, de façon à « baisser durablement le prix du logement pour pouvoir faire des économies intelligentes ».

À la fin du mois d'août, le Premier ministre a ainsi réaffirmé la volonté du Gouvernement de réformer « *une politique du logement qui court après l'augmentation des prix mais qui ne produit pas les résultats espérés* ». Il fixait alors trois objectifs à la réforme : « *créer un choc de l'offre, afin de construire plus, plus vite, moins cher, là où la situation est la plus tendue* », « *protéger ceux qui sont les plus fragiles et qui se trouvent dans une situation de plus grande précarité* » grâce à la stratégie du « Logement d'abord », et enfin « *moderniser les aides au logement pour améliorer l'efficacité d'une politique (...) qui demande année après année, de plus en plus de moyens budgétaires* ».

Bref, si certaines préoccupations sociales sont affichées, **la réduction des inégalités, quant à elle, n'apparaît pas au cœur du discours des responsables politiques quand ils s'expriment sur les finalités de la politique du logement**. Pour autant, le président de la République comme le Premier ministre ne se réfèrent pas au modèle libéral, s'en défendent même³. Alors que reste-t-il pour qualifier la politique du logement ? La référence à une démarche « pragmatique » avec l'obsession que « ça marche ». Mais la recherche louable de la simple « efficacité » de l'action publique, sans lecture politique, ne permet pas de lui donner sens, ni à le situer dans l'histoire ou dans les rapports de force sociaux. Le sens est alors à rechercher dans l'analyse concrète et précise

² Emmanuel Macron, devant les préfets, le 5 septembre 2017.

³ Entretien d'Édouard Philippe à Libération daté du 4 octobre 2017.

des actions conduites depuis le début du quinquennat, concernant notamment les APL et le logement social, avec pour boussole l'amélioration prévisible ou non du sort des mal-logés.

Pour cela, il faut revenir sur les différents piliers de notre politique du logement, qui visent justement à « protéger » les personnes en difficulté, et d'évaluer les effets des mesures adoptées depuis plusieurs mois.



Les trois piliers du modèle français de protection dans le domaine du logement

Tout un ensemble de mesures prises au fil du temps en fonction d'impératifs sociaux, contribuent à constituer aujourd'hui, ce que l'on peut appeler « le modèle français de protection dans le domaine du logement ». Constitué de trois piliers, il représente des registres d'action différents visant l'effectivité du droit au logement.

Le premier pilier comprend l'ensemble des mesures de redistribution à l'œuvre dans le domaine du logement en faveur des ménages modestes qu'il s'agisse des aides à la construction ou des aides personnelles au logement. Les premières sont destinées à soutenir la production de logements, et notamment à aider les organismes Hlm à construire des logements sociaux. Les secondes s'adressent aux locataires (et plus rarement aux accédants à la propriété) pour les aider à payer leur loyer et réduire leur taux d'effort.

Le second pilier est constitué des règles permettant d'élargir les droits individuels et collectifs dans le domaine du logement qu'il s'agisse du droit des locataires (loi de 1989 renforcée notamment par la loi Alur) ou de celui attribué à certaines catégories de demandeurs de logement prioritaires avec la loi sur le Droit au logement opposable de 2007.

Il a fallu attendre 1982, avec la loi Quilliot, en partie abrogée en 1986, puis rétablie en 1989 (loi du 6 juillet), pour que les relations entre propriétaires et locataires sortent du cadre contractuel du Code civil et soient rééquilibrées au profit des locataires. Le droit à l'habitat que proclame la loi, autorise des empiétements sur le droit de propriété, et est à l'origine de la construction de garanties nouvelles pour les locataires, portant principalement sur le contenu et la durée du bail, le calcul des augmentations de loyers et la répartition des charges. Le cadre fixé par la loi de 1989 a été enrichi depuis, notamment avec la loi Alur en 2014.

Le troisième pilier est constitué des mesures spécifiques adoptées en direction des personnes défavorisées qui peinent à accéder à un logement ou à un hébergement. Portée par la loi Besson de 1990, cette action, régulièrement

renforcée par des lois et plans successifs, a été remodelée par la loi de décentralisation de 2004 qui a notamment transféré la responsabilité des Fonds de solidarité pour le logement (FSL) aux départements, et y a intégré tout ce qui concerne le secteur de l'hébergement, resserrant ainsi les mailles du « filet de sécurité » pour les personnes en difficulté de logement. Ce système d'intervention complexe, héritage d'un empilement de dispositifs, a ensuite fait l'objet à partir de 2009 d'une « refondation de la politique d'hébergement et d'accès au logement » qui a impulsé le mot d'ordre du « logement d'abord », sans être parvenu réellement à le mettre en œuvre jusqu'à présent.

Nous verrons tout d'abord que les premiers actes posés par le nouveau Gouvernement s'en prennent frontalement tout d'abord au premier pilier du modèle de protection sociale liée au logement en France en fragilisant les APL et les Hlm. Avant d'analyser les promesses d'un « choc de l'offre » qui pourrait bien conduire à justifier des entailles dans le deuxième pilier de notre modèle, constitué des protections réglementaires des plus modestes, tout en risquant de creuser les inégalités liées au logement. **La fragilisation de ces deux piliers est de nature à remettre en cause les chances de succès du changement** de philosophie annoncé dans l'aide aux personnes défavorisées, troisième pilier de notre modèle. Résumé par le mot d'ordre parfaitement juste du « logement d'abord », ce changement d'approche, plus longuement analysé dans le chapitre suivant, risque d'être sérieusement affecté par les autres mesures bien peu sociales mises en œuvre en seulement quelques mois par le nouveau Gouvernement.

APL ET HLM, LES DEUX PRINCIPAUX OUTILS DE L'AIDE AU LOGEMENT ATTAQUÉS DE FRONT

Le débat concernant les aides personnelles au logement et les organismes Hlm a occupé tout l'automne et il s'est (provisoirement) achevé avec le vote du budget de l'État au premier jour de l'hiver. En ce qui concerne la réforme des aides personnelles au logement, on est ainsi passé, par glissements successifs, d'une annonce au cœur de l'été d'une baisse de 5 euros par mois des APL pour contribuer à enrayer la dégradation du déficit du budget de l'État⁴, à l'appel aux propriétaires pour compenser cette baisse, puis à la volonté de réduire les APL versées aux seuls locataires du parc Hlm en diminuant d'autant les loyers des logements sociaux concernés de façon à rendre l'opération indolore pour les 2,2 millions de locataires Hlm qui touchent une aide personnelle au logement. Les organismes Hlm étant les seuls bailleurs mis à contribution par un gouvernement qui ne fait pas de la régulation des loyers du secteur privé un objectif, alors que ce sont eux qui ont

⁴ Cette baisse représente une économie pour le budget des APL de 32 millions par mois et de près de 400 millions en année pleine.

⁵ Le montant versé des APL est de 8,2 milliards d'euros dans le parc social et de 8,5 milliards dans le parc privé.

connu la plus forte progression depuis le début des années 2000⁵. Ce sont donc les organismes Hlm qui vont encaisser le choc économique de la mesure qui va se traduire pour eux par une baisse des recettes des loyers.

C'est ainsi que sous couvert d'engager des économies sur les aides personnelles, le projet porté par le Gouvernement aboutit finalement à une profonde remise en question du modèle du logement social. Et le processus n'est pas achevé puisque le projet de loi sur le logement débattu dans diverses instances et dans le cadre de la conférence de consensus sur le logement, comporte plusieurs mesures de nature à bouleverser les équilibres du monde Hlm.

Des coupes aveugles dans les APL

Les deux mesures de réduction des APL intervenues en deux temps au second semestre 2017, relèvent d'une même logique de réduction de la dépense publique mais leurs effets ne sont pas identiques, même si à terme ce sont les locataires qui en supporteront les conséquences.

La baisse de 5 euros des APL, intervenue au cœur de l'été, a été qualifiée par le chef de l'État lui-même comme n'étant « *ni la plus structurante, ni la plus structurelle* », pendant que son Premier ministre jugeait qu'« *évidemment que c'est pas intelligent. C'est une mesure de rabot, les mesures de rabot, ce ne sont jamais de bonnes mesures* ».

La coupe de 5 euros par mois, a été présentée initialement comme la simple application du budget voté par la majorité précédente, ce qui s'est avéré faux⁶. D'ailleurs, cette mesure censée permettre de simplement boucler le budget 2017 est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2017 et se poursuit depuis sans limitation de durée. Pire, elle est même accentuée par le gel des APL à partir du 1^{er} octobre 2018.

Ces coups de rabot aveugles constituent la pire des mesures d'économie budgétaire possible sur les APL, « *probablement la moins bonne mesure d'économie possible* » selon les termes du sénateur Philippe Dallier. Cette mesure prise sans concertation, représentant 32 millions d'euros par mois, soit 400 millions par an, est injuste, aveugle et inefficace. Injuste car elle retire 5 euros à 6,5 millions de ménages modestes, soit près de 14 millions de personnes, qui en ont pourtant le plus grand besoin pour se loger décemment mais aussi pour manger, se chauffer, se déplacer ou élever leurs enfants. Aveugle ensuite, car elle rabote de 5 euros tous les allocataires, **sans même cibler des ménages qui seraient éventuellement moins nécessitez** que d'autres. Inefficace par-dessus le marché car ces économies budgétaires auront des conséquences sur d'autres postes, en aggravant les expulsions locatives, en dégradant la santé des précaires énergétiques ou en

⁶ Philippe Dallier, « Communication à l'attention des membres de la commission de finances », 3 août 2017.

multipliant le recours à des solutions d'hébergement pour les ménages ne pouvant plus se maintenir ou accéder au logement.

Ces mesures sont légitimées par **une analyse très fragile selon laquelle les aides au logement contribueraient à l'augmentation des loyers**. Leur effet inflationniste justifiant alors qu'elles subissent un sérieux coup de rabot et qu'un terme soit mis à leur progression. Contrairement à cette idée souvent avancée, il n'en est rien et le poids des APL dans les dépenses publiques n'est pas hors de contrôle, puisque depuis 1996, elles pèsent chaque année exactement le même poids, soit 1 % du PIB très précisément selon les Comptes du logement.

L'analyse de l'effet inflationniste des aides à la personne repose en fait sur des travaux réalisés au début des années 1990 au moment où le champ des bénéficiaires avait été beaucoup élargi pour y intégrer notamment les étudiants. L'économiste au CGEDD Jacques Friggit a au contraire calculé récemment que la hausse des loyers des allocataires APL constatée depuis quatre décennies correspond avant tout à une amélioration de la qualité de leurs logements et à des effets de structure (taille, localisation et durée d'occupation du parc). Il ne s'agit donc pas spécialement d'un effet inflationniste des APL. **Les APL ont avant tout permis aux locataires modestes de modérer leur taux d'effort et d'améliorer le confort de leurs logements**⁷. Si l'effet inflationniste des APL est loin d'être démontré, et encore moins quantifié, l'effet déflationniste d'une éventuelle baisse des APL lui n'a jamais été montré, ni même envisagé sérieusement par qui que ce soit. Au contraire, tout laisse à penser qu'une réduction des APL se traduirait, comme ce fut le cas récemment au Royaume-Uni, par une baisse des revenus des ménages allocataires plutôt qu'une baisse de leurs loyers.

Le mode de fixation des loyers comme le régime d'attribution des aides au logement ne permettent d'ailleurs pas de valider l'hypothèse d'un impact des aides personnelles au logement sur la progression des loyers, sauf à la marge pour les logements locatifs privés occupés par des étudiants. La moitié des 6,5 millions de bénéficiaires des APL se situe en effet dans le parc social, où les loyers sont fixés en fonction des conditions de financement des opérations et sont encadrés⁸. Cet effet inflationniste ne joue donc pas et **si les loyers des logements sociaux neufs ont progressé, c'est essentiellement dû à la baisse de la part des subventions dans leur financement**, et au premier rang à l'effondrement des subventions apportées par l'État. Quant à l'autre moitié des bénéficiaires, qui loge dans le parc locatif privé, 90 % d'entre eux ont un loyer supérieur au loyer plafond retenu par la CNAF pour calculer l'aide personnelle au logement, qui est ainsi

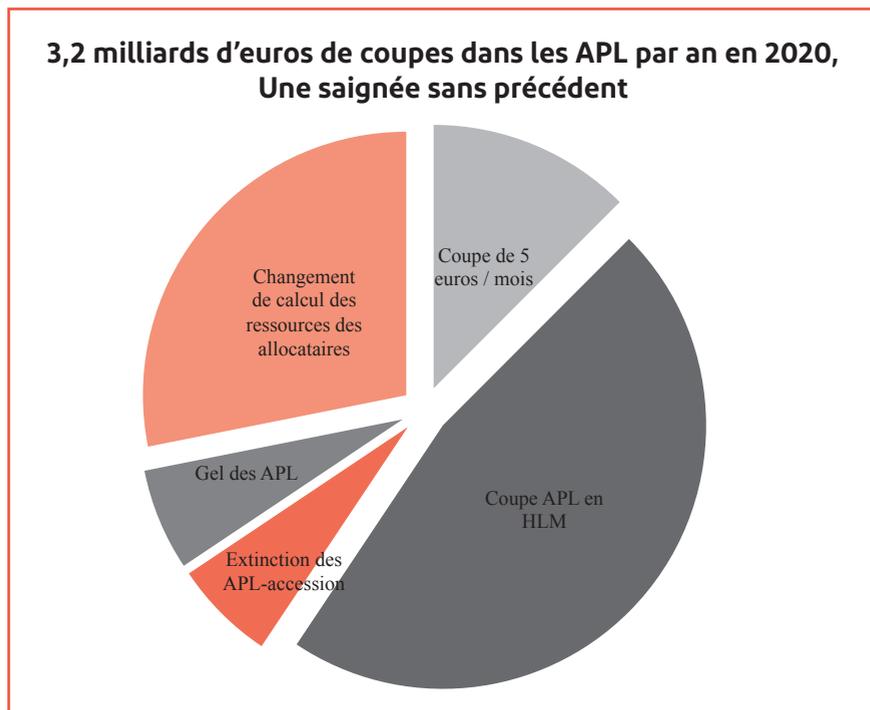
⁷ Jacques Friggit, « L'incidence des effets de structure sur la surcroissance du loyer des locataires à bas revenu du parc privé, 1970-2013 », novembre 2016. Quant au rapport le plus récent de Jacques Friggit, ingénieur du CGEDD, qui prouve l'absence d'effet inflationniste des APL, il n'a toujours pas été rendu public.

⁸ Les loyers du secteur Hlm sont fixés en fonction des conditions de financement des opérations, plus faibles quand les opérations sont suffisamment financées en subventions ou en fonds propres et que le taux des prêts est faible, plus élevés quand ces conditions ne sont pas remplies.

déconnectée du loyer de marché. Les caisses d'allocations familiales s'appuyant sur un loyer maximal pour calculer le montant des APL, selon des critères géographiques et de composition du ménage. Du coup, depuis 2000, les loyers des allocataires ont augmenté deux fois plus vite que les aides qu'ils ont reçues. Difficile dans ces conditions de considérer que ces aides sont responsables de cette inflation.

La baisse engagée des APL est considérable et si l'on cumule toutes les mesures annoncées on aboutit à la somme de 3,2 milliards d'euros par an en année pleine à partir de 2020. Elle comprend :

- la coupe dans les APL en Hlm de 1,5 milliard, avec une montée en puissance entre 2018 et 2020,
- l'extinction des APL accession⁹ pour environ 200 millions,
- 400 millions correspondant à la diminution prévue par décret de 5 euros par mois pour tous les allocataires, effective à partir du 1er octobre 2017,
- environ 200 millions au titre du gel des APL prévu au 1er octobre 2018, date d'actualisation des barèmes des aides au logement (PLF 2018),
- et 900 millions correspondant au changement du mode de calcul des ressources des allocataires qui se fera en temps réel en 2019, plutôt qu'en prenant en compte les ressources de l'année N-2 comme cela se fait actuellement (PLF 2018).



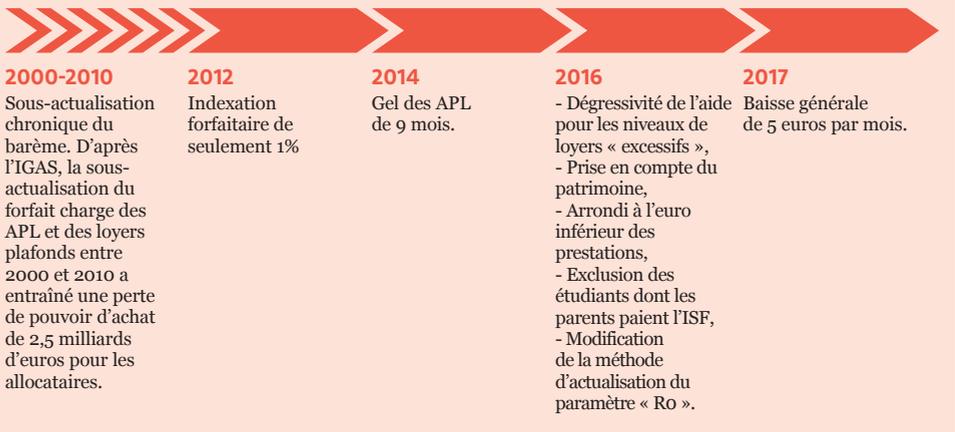
⁹ Le PLF 2018 maintient pour deux ans l'APL accession uniquement dans l'ancien en zone détendue.

Cette somme qui représente une saignée considérable se partage dans des proportions à peu près égales entre locataires et organismes Hlm, les accédants à la propriété étant également concernés. Les ménages les plus modestes déjà confrontés depuis des années à une érosion du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles, **vont subir une perte considérable** de 1,7 milliard d'euros à partir de 2019.

La ponction qui va être opérée sur les APL au détriment des ménages les plus modestes qui les perçoivent est d'autant plus préoccupante qu'elle s'inscrit dans un processus d'érosion de leur pouvoir solvabilisateur engagé depuis de nombreuses années.

APL : de recentrage en recentrage

Le Gouvernement présente ses coupes dans les APL comme une mesure ponctuelle et indolore. En réalité, cela fait des années que des économies sont pratiquées sur ces aides indispensables, avec des effets cumulés socialement ravageurs.



Mais elle est cette fois-ci d'une autre ampleur et va indéniablement peser sur le pouvoir d'achat des plus modestes. Conçues au départ pour accompagner temporairement les ménages dans leur parcours résidentiel, **les aides à la personne sont devenues aujourd'hui pérennes et elles jouent un rôle essentiel et durable** pour permettre aux ménages pauvres et modestes de faire face à leurs dépenses de logement.

Elles concernent aujourd'hui 6,5 millions de ménages, « *des ménages à très bas revenus, pauvres pour une majorité et aux marges de la pauvreté pour les autres* », selon un rapport de l'IGAS¹⁰. Hors étudiants, 81 % des allocataires gagnaient moins

¹⁰ IGAS, « Rapport sur l'efficacité sociale des aides personnelles », 2012.

que le SMIC au 31 décembre 2013. Et selon ce même rapport, « *bien qu'elles n'aient pas été conçues initialement dans ce but, [les aides personnelles au logement] constituent de fait le principal vecteur de redistribution du système français de protection sociale* », aussi importantes que les minima sociaux pour les 20 % des ménages les plus pauvres.

Malgré le rôle qu'elles jouent, les aides personnelles au logement ont été soumises à une érosion de leur pouvoir solvabilisateur. Depuis 10 ans, **on assiste ainsi à un net décrochage entre les aides personnelles au logement et les dépenses réellement supportées par les ménages**, qui s'expriment principalement par des actualisations de barème insuffisantes, qui font qu'un célibataire au Smic, ne touche par exemple plus aucune aide, et par le décrochage qui s'en suit entre les loyers réels et les loyers-plafonds pris en compte pour le calcul des aides à la personne. D'après l'IGAS, les loyers moyens des bénéficiaires ont progressé de 32% entre 2000 et 2010 tandis que les loyers-plafonds pris en compte pour le calcul des aides n'étaient revalorisés que de 15 %. Un même phénomène a concerné les charges¹¹.

Il en résulte qu'en 2015, 78 % des allocataires ont supporté des niveaux de loyers supérieurs ou équivalents aux loyers-plafonds (contre seulement 58 % en 2001). Le décrochage est très net dans le parc privé, où 92% des allocataires supportaient en 2015 des loyers supérieurs aux loyers-plafonds. La situation est également préoccupante dans le parc public où 57 % des allocataires sont concernés.

Il n'en reste pas moins que les mesures adoptées pour 2018 concernant les aides personnelles au logement sont d'une autre ampleur et qu'elles vont amputer les ressources des ménages qui les perçoivent de plus de 3 milliards par an en année pleine, à partir de 2020, quand elles seront toutes effectives.

Les organismes Hlm ponctionnés comme jamais

Dès la présentation du projet de loi de finances, en septembre 2017, l'inquiétude des bailleurs sociaux a été vive et relayée par les élus locaux, qui mesurent le rôle du logement social, et sont directement impliqués à travers les garanties accordées aux bailleurs sociaux pour construire, mais aussi par les entreprises du bâtiment, les constructeurs et les promoteurs qui tous auront à subir les effets de la réforme. Bailleurs sociaux, associations de locataires, de consommateurs, syndicats de salariés et d'étudiants et associations de solidarité ont quant à eux constitué un collectif inédit baptisé « Vive l'APL ». **Malgré l'ampleur de l'opposition, le**

¹¹ Les dépenses d'énergie et d'eau des ménages ont progressé de 39 % en dix ans, mais le forfait charges des aides personnelles n'a été revalorisé que de 11 %.

Gouvernement est resté relativement inflexible et a seulement accepté une application progressive de la mesure sur trois ans ; la baisse plus réduite que prévue des APL en Hlm en 2018 et 2019 étant compensée par une augmentation de TVA de 5,5 % à 10 % sur les opérations de construction et de réhabilitation¹² (hors rénovation thermique). Et c'est ce compromis proposé par l'État qui a été accepté début décembre par la Fédération des entreprises sociales pour l'habitat (ESH).

La baisse de 50 à 60 euros par mois des APL (la RLS pour « réduction de loyer de solidarité »), compensée par une baisse forcée équivalente des loyers pour les ménages concernés est à court terme indolore pour les 2,2 millions de locataires qui touchent une aide dans le parc locatif social, mais elle a des effets structurels sur les organismes Hlm, qui pénalisera finalement les locataires comme les demandeurs de logement.

La baisse de recettes des organismes Hlm décidée au nom d'impératifs budgétaires aura de lourdes conséquences pour les locataires et les demandeurs de logement puisque **les organismes Hlm vont voir s'effondrer leur capacité à reconstituer des fonds propres qui sont pourtant fortement mobilisés pour entretenir et améliorer le patrimoine et construire de nouveaux logements.** Une étude récente de la Caisse des dépôts¹³ montre que la baisse des aides à la pierre de l'État a entraîné une hausse des fonds propres des organismes et des aides des collectivités locales dans le financement du logement social. Cette hausse de l'apport des organismes Hlm sur leurs ressources a été surtout sensible dans la seconde partie des années 2000. Elle a été plus importante pour les organismes disposant d'un parc ancien déjà amorti qui dégagent ainsi des ressources d'autofinancement de nature à les aider à engager des opérations de rénovation lourde et à financer la construction de nouveaux logements. Cette contribution des organismes Hlm sur leurs fonds propres est désormais supérieure aux subventions de l'État et plus forte pour les PLUS (moins subventionnés) que les PLAI. L'enjeu est important puisque l'autofinancement des organismes aux opérations de construction, indispensable au bouclage financier des opérations, génère annuellement un investissement de 17 à 18 milliards d'euros, favorable à l'activité du secteur du bâtiment.

Les conséquences sur l'investissement seront vraisemblablement très importantes. En effet, Offices publics (OPH) et entreprises sociales (ESH) mobilisent chaque année 2,6 milliards d'euros de fonds propres pour la construction, la réhabilitation

¹² Cette mesure procurerait à l'État, en année pleine, 700 à 800 millions d'euros qui viendraient compenser la limitation de la baisse des APL à 800 millions d'euros en 2018 et 2019, avant que la baisse des APL soit portée à 1,5 milliard d'euros en 2020 (pour une perte de loyers pour les bailleurs sociaux évaluée à 1,7 milliard d'euros), sans qu'il soit dit ce qui adviendrait alors de la majoration de TVA.

¹³ Étude publiée le 22 septembre 2017 concernant les facteurs déterminant les plans de financement du logement social.

et l'amélioration de leur parc. **Leur ponctionner 1,7 milliards d'euros implique donc une baisse équivalente aux deux tiers de ces fonds propres destinés à être réinvestis** dans la rénovation, l'entretien ou la construction.

Ces fonds propres ont été déterminants ces dernières années dans la montée de la production Hlm. Comme le dit la Caisse des dépôts : « *Outre une plus grande mobilisation de l'emprunt, c'est surtout le renforcement des fonds propres alimentés par l'autofinancement dégagé lui-même par l'activité des bailleurs qui permet d'accompagner la croissance des investissements pendant la période* ». En effet, les plans de financement s'appuient de plus en plus, depuis le début des années 2000, sur les fonds propres des organismes et de moins en moins sur les subventions de l'État .

La ponction risque de casser la dynamique d'investissement des dernières années qui, est plutôt une réussite, insuffisante, mais sans équivalent en Europe. D'après la Caisse des dépôts, l'encours des prêts au financement du logement social est passé de 102 milliards d'euros en 2009 à 157 en 2016. Près de 130 000 logements sociaux ont été financés en 2016, soit le double de 2001. Le secteur du logement social, de l'avis unanime, a joué un rôle contracyclique majeur durant la crise économique, permettant, par ses effets économiques, de compenser la déprime de l'activité, et par ses effets sociaux d'amortir les conséquences de la crise sur les ménages.

Face à une telle ponction, réduire drastiquement l'effort de construction risque fort d'être la variable la plus facilement utilisable par un organisme Hlm, puisqu'il suffit... de ne rien faire, alors qu'un programme de construction implique d'affronter de nombreux obstacles. Bref, la solution de facilité par temps de disette budgétaire. On finirait même par se dire que ce n'est pas un hasard si Emmanuel Macron a été l'un des seuls candidats à ne pas avancer d'objectif chiffré de construction Hlm annuelle...

La baisse des loyers va peser avant tout sur les organismes Hlm à l'équilibre économique fragile, mais aussi ceux qui accueillent le plus de ménages pauvres bénéficiaires d'une aide au logement. Le déséquilibre des situations parmi les quelque 750 organismes, est en effet considérable entre ceux qui accueillent jusqu'à 70 % de ménages allocataires, parfois plus, et ceux qui n'en comptent pas plus de 30 %. Certes des mécanismes de péréquation financière sont finalement prévus mais rien ne garantit qu'ils soient en mesure de résorber l'impact de la

¹⁴ Caisse des dépôts, « Les quatre facteurs déterminant la composition des plans de financement », *Éclairages*, septembre 2017.

¹⁵ On désigne ainsi les organismes aux réserves financières confortables peu empressés de les entamer pour produire de nouveaux logements, se contentant de vivre de leurs rentes tirés de parcs largement amortis.

réforme sur les bailleurs qui comptent le plus d'allocataires APL.

Baisser les loyers dans le parc Hlm engendrerait pour les seuls offices publics Hlm (OPH), selon leur fédération, « 600 millions d'euros de recettes annuelles en moins, soit plus de 50 % de l'auto-financement annuel et par conséquent 4 milliards d'investissements en moins¹⁶ » et une chute brutale de la construction, de la réhabilitation, notamment thermique, et de la qualité de l'entretien des bâtiments et du service rendu aux locataires.

La diminution des recettes des bailleurs sociaux va rendre plus difficile leur action en termes d'entretien, d'amélioration ou de construction neuve pénalisant ainsi les locataires en place ou les demandeurs de logement. Cela va aussi affecter la contribution des bailleurs sociaux à des opérations de rénovation urbaine (l'USH devait apporter 2 milliards d'euros via son fonds de mutualisation) ou encore au financement du Fonds national des aides à la pierre (FNAP).

À titre d'exemple, dans une lettre au Premier ministre, Alain Juppé, maire de Bordeaux, lui a fait part de son inquiétude concernant la capacité des organismes Hlm de la métropole à entretenir leur patrimoine et à investir dans la production puisque la baisse des loyers qui va s'imposer aux bailleurs publics va amputer de 50 % leurs fonds propres. Pour d'autres organismes, comme l'Office Hlm de la communauté urbaine de Poitiers qui compte un peu plus de 11 000 logements, avec 56 % des locataires qui touchent l'APL, le manque à gagner sera de 4 millions d'euros, ce qui correspond exactement au montant de l'autofinancement de l'organisme. Pour d'autres organismes, la baisse des loyers va les conduire à afficher un autofinancement négatif dès la première année de son application.

L'ampleur de la ponction sur les recettes des organismes Hlm est telle que l'on peut se demander si son effet ne sera pas de mettre en péril certains organismes Hlm, mais aussi de fragiliser durablement le modèle lui-même. Quand les réserves du mouvement Hlm lui permettant d'investir s'élèvent à 7 milliards d'euros (mais seulement à 2,5 milliards d'autofinancement en 2014, 3,3 milliards en incluant les recettes tirées de la vente à leurs occupants d'environ 8 000 logements), on mesure qu'une amputation de 1,7 milliard par an viendrait rapidement les épuiser et pourrait contribuer à la mise en danger du système. Certes, les organismes sont globalement en bonne santé, mais leurs réserves ne permettront pas d'absorber le choc de la ponction sans dommage. En effet, leur trésorerie nette médiane s'élève à 3,5 mois de dépenses en 2015, c'est-à-dire un niveau tout à fait raisonnable et nécessaire.

Avec les mesures annoncées, c'est le modèle économique du logement social qui est mis en cause. Celui-ci repose largement sur des emprunts à taux réduits et à très

¹⁶ Alain Cacheux, président de la fédération des offices publics Hlm, le 7 septembre 2017.

long terme (d'une durée de 30 à 50 ans) contractés auprès de la Caisse des dépôts et consignations pour financer la construction, dont le remboursement repose sur l'anticipation des loyers encaissés pendant les décennies à venir. Au total, le montant de l'encours de l'ensemble des organismes Hlm s'élève à 140 milliards d'euros. Le projet de réduction des loyers pour les logements occupés par des ménages bénéficiaires d'aides au logement, contribue donc à faire entrer l'ensemble des acteurs, organismes Hlm, mais aussi les collectivités qui garantissent 95 % des emprunts et les banques dans une phase de réelle instabilité.

Difficile dans ces conditions d'adhérer au propos du Premier ministre qui voit dans la réduction des APL supportée par les organismes Hlm, le moteur d'« *une politique de transformation en profondeur de la politique du logement social*¹⁷ », sauf à considérer que le projet du Gouvernement est de le fragiliser.

Face à la réduction drastique attendue de leurs capacités d'intervention, **les organismes Hlm ont certes des marges de manœuvre, mais celles-ci seront vite limitées.** La mutualisation mise en place par le précédent Gouvernement à travers une péréquation de trésoreries, a permis de redistribuer 350 millions d'euros pris chez les organismes les plus riches pour les redistribuer aux plus actifs. Cet effort pourrait sans doute être amplifié mais il ne pourra compenser à lui seul la perte de recettes annoncée. La mutualisation forcée par le biais de CGLLS, comprise dans la loi de finances pour 2018, permettra peut-être de partager le fardeau et d'éviter que la ponction repose uniquement sur les organismes les plus sociaux accueillant le plus de ménages allocataires APL. Mais elle ne créera pas globalement de recettes nouvelles propres à amortir le choc.

Une autre voie promue par le Gouvernement consisterait à vendre des logements sociaux. Les organismes Hlm le font déjà à petite dose avec environ 8 000 ventes par an. Les porter à 20 000 voire 40 000 comme le Gouvernement y incitait même initialement, se heurtera implacablement à la situation de plus en plus fragile des locataires du parc Hlm et à leur incapacité à assumer les charges de remboursement de l'accès à la propriété. Sans compter que la vente des logements ampute les revenus locatifs à long terme des organismes¹⁸. Avec près de deux millions de ménages en attente d'un logement social, **se défaire trop massivement d'un patrimoine aussi précieux serait particulièrement dommageable.** Pire, le Gouvernement souhaite inciter les communes soumises à la loi SRU, comptant donc moins de 20 ou 25 % de logements sociaux, à vendre davantage de Hlm tout en comptabilisant ces ex-logements sociaux pendant dix ans au lieu de cinq actuellement. Un même projet de mise en vente de 1 % du parc Hlm chaque année (soit approximativement 40 000 logements) avait déjà échoué

¹⁷ Libération du 4 octobre 2017.

¹⁸ Risque souligné par l'agence de notation Moody's dans une note du 13 décembre 2017 : « En cas de non renouvellement du parc locatif social, cette politique (de vente) pourrait fragiliser la capacité des opérateurs à générer des revenus ».

en 2010, non parce que les locataires de logements sociaux ne le souhaitent pas, mais parce qu'ils ne le peuvent pas, comme le montre la faiblesse des sorties du parc social vers l'accession à la propriété. On peut aussi noter que cette incitation pour les locataires modestes à accéder à la propriété est **contradictoire avec l'extinction annoncée des APL accession** dans le budget 2018, alors que cet outil avait fait la preuve de son efficacité à soutenir finement des ménages à bas revenus.

Faute de pouvoir supporter les effets de la baisse de recettes liée à la diminution des APL, de nombreux organismes Hlm (on évoque une ou deux centaines pour près de 800 organismes) pourraient se retrouver en grande difficulté et condamnés à céder leurs parcs à de plus gros et plus prospères. Cette éventualité s'inscrit d'ailleurs dans les perspectives tracées par le Président de la République¹⁹, pour lequel « il y a trop d'acteurs, il faut des regroupements... ». L'affaiblissement des organismes Hlm, la mise en difficulté de certains ne seraient ainsi que le prélude d'une vaste **opération de regroupement ou de fusion d'organismes**. La concentration a, en réalité, démarré en 2007, mais à son rythme, voyant disparaître 70 sociétés en dix ans. Notamment sous l'impulsion d'Action Logement qui a fusionné en 2016 les collecteurs du 1 % en un seul et regroupé les 72 ESH dont il est actionnaire majoritaire dans une holding (Action logement immobilier) qui détient désormais 900 000 logements.

À n'en pas douter, un certain nombre d'ESH, hors Action logement, vont chercher à grossir. La situation se pose dans des termes différents pour les OPH mais ils ne devraient pas rester en dehors du mouvement de concentration, pour qu'à terme une intercommunalité dispose d'un opérateur public unique...

Il n'y a pas lieu de s'opposer par principe au regroupement de certains organismes Hlm, pour peu que l'organisation des organismes qui en résulte tienne compte du découpage des territoires, et que les missions sociales des organismes fusionnés soient préservées. En revanche, prétendre que ces fusions permettront d'amortir la ponction de 1,7 milliard d'euros en réduisant d'un tiers les frais de gestion (5,8 milliards d'euros en 2015) ne repose sur aucun fondement réel. En tout état de cause, il s'avère que **les plus gros organismes sont aussi ceux qui affichent... les frais de gestion médians les plus importants** (1 260 euros/logement, contre 1 210 euros pour les plus petits²⁰).

Certes, d'un point de vue macro-économique, les bailleurs sociaux semblent en bonne santé financière, pour des raisons à la fois historiques et conjoncturelles. D'une part ils ont fini de rembourser de nombreux ensembles immobiliers

¹⁹ Intervention d'Emmanuel Macron le 6 octobre 2017, devant la Fédération française du bâtiment.

²⁰ « Sur la période 2013-2015, le coût de gestion maximal demeure celui des organismes gérant plus de 12 000 logements ». *Ministère de la Cohésion des territoires*, « Les organismes de logement social. Chiffres clés 2015 », 2017.

massivement construits au cours des Trente Glorieuses, et d'autre part ils ont pu emprunter au cours des dernières années à des taux extrêmement bas. Mais rappelons tout de même que les organismes Hlm, qu'il s'agisse des offices publics de l'habitat (OPH), présidés par des élus locaux, ou des entreprises sociales de l'habitat (ESH), ne sont pas des entreprises classiques. Pas de stock-options ni de dividendes, une lucrativité nulle ou très limitée, un réinvestissement des résultats dans l'activité, un objet social d'intérêt général. Le secteur n'est pas exempt ici ou là de cas de mauvaise gestion, d'abus ou de divers exemples de négligences dans l'entretien des bâtiments. Mais il est contrôlé par le « gendarme du Hlm », l'ANCOLS, et régi par des règles légales bien plus strictes que n'importe quelle entreprise. Certes, **on pourrait sans doute mieux utiliser la trésorerie de certains bailleurs**. Rénovation urbaine, travaux de rénovation énergétique, entretien, production neuve accrue à bas loyer dans les zones tendues, baisse des loyers ciblée pour les personnes à bas revenus, revitalisation des centres bourgs, prévention des expulsions, logements accompagnés, etc. : les besoins ne manquent pas. Le monde Hlm était d'ailleurs prêt à mutualiser davantage ses fonds propres pour atteindre ces objectifs. La « réduction de loyer de solidarité », dont on ne percevra toutes les conséquences que dans plusieurs années, constitue un risque majeur pour le modèle économique du logement social.

DES PROTECTIONS INDIVIDUELLES ABANDONNÉES AU PROFIT D'UN HYPOTHÉTIQUE CHOC DE L'OFFRE ?

Si le premier pilier du modèle de protection sociale liée au logement (APL et Hlm) est durement ébranlé pour des raisons budgétaires, le second pilier, constitué des protections statutaires des ménages modestes, est lui aussi lésardé, qu'il s'agisse du bail protecteur issu de la loi de 1989 ou de la protection qu'apporte les différentes mesures de réglementation des loyers. Le motif n'est plus ici comptable mais s'inscrit dans une logique visant à « libérer » le marché pour conduire à un « choc de l'offre », censé résoudre les causes profondes de la crise du logement.

Bail mobilité : un accroc au statut de locataire de droit commun

L'avant-projet de loi sur le logement (« ELAN »), reprenant une des promesses de campagne d'Emmanuel Macron, **prévoit la création d'un « bail mobilité » pour les logements meublés, d'une durée d'un à dix mois non renouvelable, sans dépôt de garantie** (mais avec caution solidaire, sachant que les locataires en mobilité professionnelle seraient éligibles au dispositif Visale). D'abord réservé aux personnes en formation professionnelle, en contrat d'apprentissage et en stage, l'avant-projet de loi « logement » **prévoit finalement de l'ouvrir à tous les locataires**.

Au moment où le pouvoir politique affirme son objectif de mieux protéger nos concitoyens, il semble paradoxal de constater qu'il souhaite modifier le statut

locatif que la loi de 1989 puis la loi Alur (2014) avaient contribué à équilibrer. Comme s'il niait le rapport inégal entre propriétaire et locataire au sein de la société.

Ce bail mobilité rappelle le « bail nouvelle location » proposé par les représentants de la propriété immobilière en 2005. S'engouffrant dans la brèche ouverte par l'adoption, au cours de l'été 2005, du « contrat nouvelles embauches » (CNE) qui, pour diminuer le chômage, facilitait les possibilités de licenciement et réduisait donc les garanties dont bénéficient les salariés, le président de l'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI) avait plaidé lors du congrès du mouvement à l'automne 2005, pour un « bail nouvelle location ». Il apportait de moindres protections que celles du bail classique loi de 1989 et manifestait ainsi un alignement sur la situation qui prévaut en matière de droit du travail, **comme si l'insécurité économique devait s'accompagner d'une insécurité résidentielle.**

Plusieurs arguments plaident contre le bail mobilité. Le régime des baux d'habitation (via la loi du 6 juillet 1989) non seulement ne s'oppose pas mais en plus permet parfaitement la mobilité pour les locataires et les propriétaires²¹, pour les locations vides comme meublées (bail d'un an, et de 9 mois pour les étudiants). Et des baux dérogatoires existent déjà pour des courtes durées (meublés de touristes, locations saisonnières, occupation temporaire des locaux vacants...).

La loi de 1989 répond donc aux attentes des locataires et des bailleurs en la matière, dans un équilibre qui a fait ses preuves entre mobilité et sécurité. **Les locataires, eux, ne sont pas à la recherche de précarité**, puisqu'ils peuvent déjà quitter leur logement quand ils le souhaitent, mais de sécurité et de garantie face à certains bailleurs trop exigeants. Avec ce bail d'une durée déterminée courte, ils n'auront aucune marge de manœuvre face à des bailleurs qui souhaiteraient en faire une « période d'essai locative » avant de s'engager sur un bail classique. Ils seraient aussi privés de plusieurs protections importantes (dossier de diagnostic technique du logement, renouvellement automatique du bail, activation du dispositif de prévention des expulsions locatives en cas d'impayés...).

Dans une position aussi fragile, il deviendrait inenvisageable pour le locataire de faire valoir ses droits, de réclamer des travaux ou d'engager des recours pour contester des loyers trop élevés ou toutes sortes d'abus.

Le Gouvernement entend ainsi favoriser la remise sur le marché de logements possédés par des propriétaires craignant les mauvais payeurs ou tentés par les

²¹ *Le locataire dispose d'un préavis de départ d'un mois (au lieu de trois) en zone tendue et en cas d'obtention d'un premier emploi, de mutation, de perte d'emploi ou de nouvel emploi notamment ; la durée du bail peut être réduite à 1 an pour le bailleur qui attend un événement professionnel ou familial qui justifiera qu'il reprenne son logement, et il peut donner congé pour vendre ou reprendre son logement en cas de besoin dans un délai raisonnable.*

locations saisonnières de courte durée comme Airbnb. En réalité, une location en « bail mobilité » de quelques mois peut très bien se conjuguer au cours d'une année avec des locations via la plate-forme Airbnb pendant les périodes touristiques. Au lieu de mieux réguler les dérives des locations saisonnières, le Gouvernement risquerait donc de niveler les protections vers le bas. Plutôt que de sécuriser la relation locative, en mettant en place par exemple une vraie « garantie universelle des loyers » (GUL), telle que prévue par la loi Alur, l'avant-projet de loi instaurerait ainsi une nouvelle période de précarité résidentielle.

Le bail mobilité, en précarisant dans le logement les précaires dans l'emploi, irait à l'encontre de la nécessaire mobilité face à l'emploi. Comment inciter des actifs à prendre des risques sur le marché du travail si cela se traduit pour eux par une précarité accrue face au logement ? Une économie moderne, nécessitant des actifs mobiles, doit en même temps les rassurer dans leur protection sociale, à travers une sécurité sociale du logement qui reste à inventer.

La majorité souhaite également amoindrir le droit au maintien dans les lieux pour les locataires Hlm. Pour favoriser la mobilité dans le parc social et une meilleure allocation de la ressource rare que représente le logement social, un certain nombre de mesures ont été annoncées. Pour inciter les locataires de logements sociaux dont les revenus dépassent les plafonds requis pour y accéder, à quitter le parc social, le supplément de loyer de solidarité serait appliqué dès le premier euro à tout locataire dont les revenus outrepassent les barèmes (sans attendre qu'ils les dépassent de 20 % comme actuellement). Le dispositif s'appliquerait à 165 000 ménages supplémentaires et procurerait 150 millions d'euros par an. L'avant-projet de loi Logement propose également de faire évoluer les missions des commissions d'attribution des organismes Hlm qui devraient procéder tous les 6 ans à l'examen de la situation des occupants pour proposer un logement plus adapté aux locataires.

L'intention est bonne tant il est nécessaire de lutter contre le surpeuplement et le sous-peuplement en logement social. Mais la remise en cause du droit au maintien dans les lieux, qui est déjà possible (mais peu appliquée) depuis la loi Molle de 2009 en cas de dépassement des plafonds de ressources ou de sous-peuplement accentué, doit être maniée avec précaution. **À vouloir faire entrer, y compris les plus modestes, dans une forme de carrousel résidentiel c'est oublier que la mobilité résidentielle, si elle n'est pas choisie, est potentiellement inégalitaire.** Alors pourquoi faudrait-il mettre en mouvement forcé les plus modestes, que protège le statut de locataire quand ils sont dans le parc privé, et le droit au maintien dans les lieux quand ils sont locataires d'un organisme Hlm, au risque de les plonger dans une insécurité nouvelle ?

La protection qu'apportent le statut locatif issu de la loi de 1989 ou le droit au maintien dans les lieux dans le parc social, constituent en effet, pour reprendre l'analyse de Robert Castel, la propriété sociale de ceux qui sont sans biens. Cette sécurité, le temps d'une vie, tient lieu de propriété, « *non plus la propriété foncière,*

pas davantage la propriété pleine, entière et transmissible mais la propriété d'une sécurité, le temps d'une biographie ».

Le détricotage de l'encadrement des loyers

Mesure emblématique du quinquennat précédent, l'encadrement des loyers constitue une autre forme de protection des locataires du parc privé, qui appartiennent de plus en plus aux couches les plus modestes de la population, celles qui n'ont pas les moyens d'accéder à la propriété ni la chance d'obtenir un logement social.

Cet encadrement, prévu par la loi Alur depuis 2014, n'est pas porté avec volontarisme par la nouvelle majorité, qui adopte à son égard une attitude très ambiguë. On sait que le Président de la République n'y est pas vraiment favorable comme il l'a exprimé à l'occasion d'un déplacement à Toulouse²² : « *Ce n'est pas une bonne méthode si vous voulez faire un choc d'offre. Moi, je n'y crois pas à titre personnel, parce que vous n'allez pas convaincre les gens de construire massivement des logements si vous bloquez toujours les loyers* ». Mais le Gouvernement adopte une posture de compromis face à une mesure extrêmement populaire dans l'opinion, et affirme que l'encadrement devra être conservé ou abandonné en fonction de l'évaluation de son application à Paris et Lille, où il a été mis en œuvre respectivement en 2015 et 2017.

Hélas, la justice administrative a annulé ces deux mesures en 2017. Cette annulation ne porte pas sur le fond mais sur la forme : l'encadrement, pour être conforme à la loi Alur, aurait dû être appliqué à des agglomérations entières, et non pas à leur ville centre uniquement. Cette décision vient donc sanctionner non pas le principe de l'encadrement mais l'insuffisance de sa mise en œuvre. Cette carence résulte d'un manque de volonté assumé de la part de l'État depuis l'arrivée de Manuel Valls à Matignon en 2014, qui a déclaré ne pas vouloir appliquer cette réforme autrement que par une expérimentation dans des villes volontaires. Bien que le Conseil d'État ait condamné cette entrave à l'exécution de la loi par l'exécutif, le nouveau Gouvernement a poursuivi cette posture et ne semble pas disposé à pousser ses préfets à mettre en œuvre et agréer les observatoires locaux des loyers sans lesquels l'encadrement des loyers est impossible. Il prévoit même, dans le cadre du projet de loi Logement (« ELAN ») d'autoriser les préfets à « certifier » des observatoires sans les « agréer », ce qui permettrait d'éviter la mise en œuvre de l'encadrement des loyers.

L'encadrement a pourtant fait la preuve de son efficacité à limiter les abus en écrêtant les loyers les plus indécents²³. Il a le mérite d'améliorer le pouvoir d'achat des plus modestes à un prix quasiment nul pour l'État, simplement en rééquilibrant

²² Le 11 septembre 2017.

²³ Voir le tableau de bord.

légèrement le rapport de force inégal en zone tendue entre bailleur et locataire. De plus, cet encadrement serait la réponse la plus logique à l'argument du soit-disant effet inflationniste des APL. L'encadrement, pourtant relativement léger puisqu'il autorise des loyers jusqu'à 20 % au-delà de la médiane des loyers de marché par quartier, est pourtant l'occasion de proposer aux bailleurs un nouveau compromis, avec des loyers modérés mais garantis par une garantie universelle des loyers (GUL)²⁴. Mais cet encadrement du marché, seul capable de ramener de la confiance et de l'équité dans les rapports locatifs, ne semble pas à ce stade dans le viseur de la nouvelle majorité.

Un très hypothétique « choc de l'offre »

Aux yeux du Gouvernement, il semble donc que l'érosion des principaux outils protecteurs ne serait finalement pas si grave en raison de leurs défauts supposés, car les bailleurs sociaux auraient trop de réserves et les APL seraient inflationnistes. Mais surtout car il préfère **miser sur la libération des acteurs privés pour relancer la construction et détendre le marché**, paré de toutes les vertus, **plutôt que de renforcer les outils de protection et de construction sociales**.

L'objectif affiché du choc de l'offre est de contribuer à mieux répondre aux besoins sur les marchés tendus et de provoquer une baisse des loyers du secteur privé en construisant davantage. La mise en œuvre de cet objectif regroupe un ensemble de mesures qui ne sont qu'esquissées pour le moment : réduire le temps de la construction, limiter les recours abusifs, simplifier les normes de construction et d'instruction du permis de construire, faire une pause dans l'élaboration de normes nouvelles, exonérations fiscales sur la vente du foncier en zones tendues...

Pour y parvenir, le Gouvernement a commencé à cibler les moyens sur les zones tendues. C'est le sens du recentrage sur ces secteurs du « Pinel » comme du prêt à taux zéro²⁵ ou encore du projet de construction de 60 000 logements étudiants dans les villes universitaires. Mais l'enjeu est immense, notamment en région parisienne où la construction a été insuffisante pendant des décennies.

Ce scénario est-il crédible ? La réponse est incertaine et il est permis de douter de son efficacité au vu de l'expérience, puisque les périodes de forte construction (notamment les années 2006, 2012 et 2016 au cours desquelles près de 400 000 logements ont été construits) n'ont pas été marquées par une inflexion des prix, bien au contraire, et le poids du logement dans le pouvoir d'achat des ménages a

²⁴ Voir *L'État du mal-logement en France 2017, chapitre 10* : « Encadrer les loyers : une réforme qui fait ses preuves à renforcer ».

²⁵ Sachant que le président de la République a annoncé le 6 octobre devant la Fédération française du bâtiment (FFB), la reconduction pour deux ans du PTZ en zones rurales et dans les petites villes (zones B2 et C) jusqu'au 31 décembre 2018.

continué à progresser. **Augmenter la construction de logements ne suffit pas, si elle n'est pas localisée aux bons endroits et si les prix de sortie ne sont pas accessibles aux ménages.** La ruée sur les terrains et sur la main d'œuvre peut également provoquer des tensions inflationnistes.

En concentrant les aides, le prêt à taux zéro et les avantages fiscaux (Pinel), sur les secteurs tendus où la libération de foncier public a des limites, on peut même craindre des risques d'inflation et de tension sur les prix. Ce qui serait contraire à l'objectif recherché. L'exemple de la ville de Rennes montre une autre voie, mais ce n'est pas celle qui est actuellement encouragée. Elle associe un effort massif de construction à une politique de maîtrise des prix des terrains et de la construction neuve qui n'apparaît pas dans le projet Gouvernemental.

Un autre doute sur les effets d'un choc de l'offre tient au fait que la construction neuve ne représente qu'une très faible partie de l'offre disponible chaque année sur un territoire. La construction neuve produit environ 400 000 logements chaque année, soit environ 1 % du parc de logements, et constitue donc un levier relativement limité pour peser sur les prix, du moins à court ou moyen terme. Dans ces conditions, **l'essentiel de l'offre rendue disponible chaque année** (de l'ordre de 80 à 90 %) **émane du parc existant** quand les logements se libèrent. Le stock de logements existant, ses caractéristiques, sa capacité d'évolution sont des facteurs décisifs quel que soit le type de territoire. Il faut donc arrêter de focaliser l'action et l'allocation des ressources sur la seule production neuve et utiliser tous les leviers d'action (réhabilitation, renouvellement urbain et construction) pour mieux répondre aux besoins et maîtriser la progression des prix. Et cesser de penser que le marché se régule seul sans intervention publique, que la maîtrise des prix du logement pourra intervenir sans une politique de régulation des marchés immobiliers, faisant converger l'action de l'État et celle de collectivités locales ambitieuses.

Ensuite, les partisans d'un choc d'offre semblent sous-estimer le fait que **la France produit déjà beaucoup de logements**, par rapport aux dernières années ou à nos voisins. En un an, de décembre 2016 à novembre 2017, 418 000 logements ont été mis en chantier, soit une augmentation de 16 %. La poursuite de cette dynamique vertueuse est à encourager et accroître, mais remettre à plat tous les outils de soutien à la construction dans une telle période est plutôt risqué, d'autant plus avec une méthode improvisée, ponctuée d'annonces multiples et contradictoires. Sans compter que les coupes budgétaires massives sur les organismes Hlm risquent d'hypothéquer de nombreux programmes de logements sociaux ou mixtes sociaux/privés.

Surtout, **rien ne dit que les mesures avancées par le Gouvernement seront de nature à susciter un choc d'offre.** Les Gouvernements précédents, en particulier au cours du dernier quinquennat, avaient déjà légiféré contre les recours abusifs et avaient essayé de réduire, simplifier et stabiliser les normes de construction. Au-delà des slogans, le droit de recours contre un projet d'urbanisme

et les normes de construction, constituent certes des contraintes parfois lourdes, pesant sur les porteurs de projet ; mais elles constituent aussi des protections contre les abus pour les citoyens, les riverains et les futurs habitants. Les alléger sans rogner sur les droits des uns et des autres est un exercice complexe, entre technicité et rapports de force. Il est possible de trouver des compromis, comme celui qui semble s'esquisser sur les normes d'accessibilité au handicap des bâtiments neufs, en lien étroit avec les associations spécialisées. Mais personne en la matière ne détient de baguette magique. Alors que le candidat Emmanuel Macron avait proposé à juste titre de transférer l'instruction des permis de construire du niveau communal à intercommunal, pour éviter les blocages micro-locaux de la construction, le Gouvernement vient d'y renoncer face à l'opposition des élus.

Enfin, **même si le choc de l'offre se produit, il faudra attendre des années pour qu'il porte ses fruits**, alors que la cherté des loyers pèse au quotidien sur les ménages et appelle aussi des réponses à court terme. Construire davantage pour répondre au dynamisme démographique français, surtout dans les zones tendues, n'est donc pas incompatible avec une aide ici et maintenant pour modérer les prix et encadrer le marché.

Un choc de l'offre au risque d'un creusement des inégalités ?

Protéger les plus modestes ne peut constituer un objectif crédible, si les responsables politiques ne reconnaissent pas la nécessité d'une intervention publique volontariste pour lutter contre les inégalités, dans une période où le logement non seulement les reflète mais contribue à leur aggravation.

Quid de l'inflation immobilière qui enrichit les uns pendant qu'elle appauvrit les autres, et bloque leurs perspectives résidentielles ? Cherche-t-on à corriger les effets de richesse liés à la hausse des prix ? Non, les réformes prennent encore et toujours la même direction : des cadeaux fiscaux aux plus aisés pour fluidifier les transactions immobilières à des prix toujours plus élevés. Mais **pas d'imposition accrue qui permettrait de financer des politiques de redressement des inégalités, à la mesure de l'enrichissement lié à l'évolution du marché immobilier** pour certains.

Les contreparties sociales demandées en échange des exonérations restent peu exigeantes. Le « Pinel » est prolongé pour 4 ans dans les zones tendues, tout en maintenant la possibilité de louer à ses ascendants ou à ses descendants. C'est aussi le cas de l'abaissement de 50 % à 35 % du seuil de logements sociaux dans une commune permettant d'obtenir le taux réduit de TVA de 10 % pour la livraison de logements locatifs intermédiaires (PLI), seuil permettant de s'affranchir de la condition de 25 % de logements sociaux dans l'ensemble immobilier à construire. On peut aussi s'inquiéter, dans l'avant-projet de loi Logement, du projet de ne plus faire de la production de logements une condition « essentielle » du dispositif de

décote sur la cession des fonciers publics, dans la perspective de réduire la surface affectée au logement et comportant des logements locatifs sociaux de 75 % à 50 %.

Les réformes fiscales, au contraire, tendent majoritairement à assécher les ressources fiscales de l'État (chocs fiscaux après chocs fiscaux) qui ne peuvent ensuite remplir suffisamment leur rôle (lorsque la compensation est recherchée dans la baisse des prestations et des aides sociales). C'est le cas par exemple de **l'abattement exceptionnel appliqué aux plus-values sur la cession de terrains à bâtir** ou d'immeubles bâtis dans les zones tendues. On pourrait se réjouir d'une mesure fiscale qui incite à **libérer le foncier**. En effet, comme le dénoncent de nombreux rapports depuis des années, la fiscalité foncière, décroissante dans le temps, incite à la rétention de terrains constructibles : un propriétaire rationnel a tout intérêt à attendre car, au fil des années, le prix de son terrain s'accroît tandis que la taxe sur les plus-values diminue chaque année. Mais la mesure annoncée ne change pas structurellement cet effet pervers, elle se contente, comme l'avaient fait plusieurs fois les précédents gouvernements, d'un cadeau fiscal ponctuel, pendant trois ans. **Ces « chocs fiscaux » à répétition ne sont pas une bonne pratique**. Ils participent à l'illisibilité et à l'imprévisibilité de la fiscalité foncière, qui est pourtant par principe celle du temps long, des héritages et de la planification. Les propriétaires peu informés, face à des taux changeant chaque année, n'y comprennent plus rien tandis que les bons connaisseurs peuvent toujours rationnellement attendre le prochain cadeau fiscal. Bref, une fiscalité prévisible qui taxe de manière croissante dans le temps les propriétaires qui attendent de libérer leur terrain serait préférable.

Ajoutons une précision : une fiscalité croissante dans le temps incitative ne doit pas se résumer à un cadeau fiscal : il faut taxer les plus-values foncières pour deux raisons. L'une de justice sociale, car les propriétaires de terrains constructibles voient la valeur de leur patrimoine exploser par la seule grâce de la collectivité qui classe leur terrain constructible et finance les réseaux urbains. **On ne peut pas répéter vouloir s'attaquer à « la rente » tout en défiscalisant ce type de plus-values foncières**. L'autre raison est purement d'efficacité : l'État et les collectivités ont besoin de recettes pour financer et orienter la construction de logements sociaux et très sociaux. Ils ont notamment besoin de taxer les transactions de l'immobilier cher pour financer les mesures de mixité sociale, consistant soit à produire du logement abordable dans les quartiers prisés, soit à améliorer le sort des habitants des quartiers défavorisés victimes de la ségrégation urbaine²⁶.

²⁶ *Le volontarisme affiché sur la politique de la Ville a par ailleurs été contredit par la rigueur budgétaire. Cette politique s'est vue amputer de crédits importants au cours de l'année 2017, tandis qu'elle subit déjà les coupes effectuées dans le financement des emplois aidés. La contribution des Hlm au nouveau programme de rénovation urbaine est également hypothéquée par la ponction qu'ils subiront dans les années à venir. Mais le Gouvernement a promis une sanctuarisation des crédits de la politique de la ville pour le reste du quinquennat.*

Les prix de l'immobilier ont connu une augmentation fulgurante ces dernières décennies, sans que soit révisée la valeur locative cadastrale et qu'il soit remédié à la sous-taxation qu'elle engendre pour certains, sans que les terrains constructibles soient taxés sur leur valeur vénale, sans que la rétention des terrains constructibles ne soit réellement sanctionnée, sans que soient mieux imposées les donations et les successions, et sans que la Contribution de solidarité urbaine que la Fondation appelle de ses vœux depuis plusieurs années déjà ne soit même envisagée²⁷.

Le président de la République, dès sa campagne présidentielle, a repris l'argumentation d'une fiscalité immobilière basée sur des valeurs locatives désuètes non pas pour l'améliorer mais pour annoncer purement et simplement la suppression de la taxe d'habitation. Présentée comme une mesure de pouvoir d'achat pour les plus modestes, cette réforme ne s'appliquera pourtant pas aux plus pauvres qui paient déjà peu ou pas du tout de taxe d'habitation en vertu des multiples exonérations ou abattements existants. En revanche, ils pâtiront fortement des conséquences en termes budgétaires de la perte de recettes fiscales qui s'élèverait à 10 milliards d'euros par an, et pèsera sans doute sur les finances des collectivités, même si l'État s'engage à compenser ce manque à gagner. De plus, cette suppression de la taxe d'habitation était annoncée comme redistributrice car elle bénéficierait seulement aux 80 % de la population la moins riche. Or, le Président a annoncé le 30 décembre 2017 que **la taxe d'habitation serait entièrement supprimée en 2020, faisant donc des 20 % les plus riches les principaux gagnants de cette réforme.**

La politique de l'offre semble donc focalisée sur un assouplissement des normes et un désengagement financier de l'État. Pourtant, une politique publique volontariste peut produire des effets sur les chantiers de construction et de rénovation, avec un impact direct sur la situation des ménages les plus modestes. On peut notamment penser à la loi SRU et la rénovation des passoires énergétiques. Sur ces deux politiques, le Gouvernement affiche de bonnes intentions, mais des actes qui ne sont pas pour l'instant à la hauteur. Sur l'article 55 de la loi SRU, qui impose 20 à 25 % de logements sociaux en 2025 aux communes, le ministère, derrière des paroles de fermeté, a parfois validé l'attitude de préfets souvent trop laxistes à l'égard des communes ne respectant pas leurs objectifs. Le cas emblématique est celui de la ville de Nice, atteignant à peine un tiers de ses objectifs sans être sanctionnée par l'État, contre l'avis de la commission nationale SRU. De même, des dizaines de communes très tendues ont été exemptées de l'application de la loi, là encore contre l'avis de la commission SRU²⁸. Enfin, comme nous l'avons indiqué, l'avant-projet de loi logement (« ELAN ») prévoit de comptabiliser pendant dix ans comme logements sociaux des Hlm vendus depuis dix ans...

²⁷ Voir *L'État du mal-logement en France 2017, chapitre 14* : « Pour une révolution fiscale de l'immobilier ».

²⁸ Voir *tableau de bord, partie 2 axe 4*.

²⁹ Voir *L'État du mal-logement en France 2017, chapitre 8* : « Résorber les passoires thermiques en une génération ».

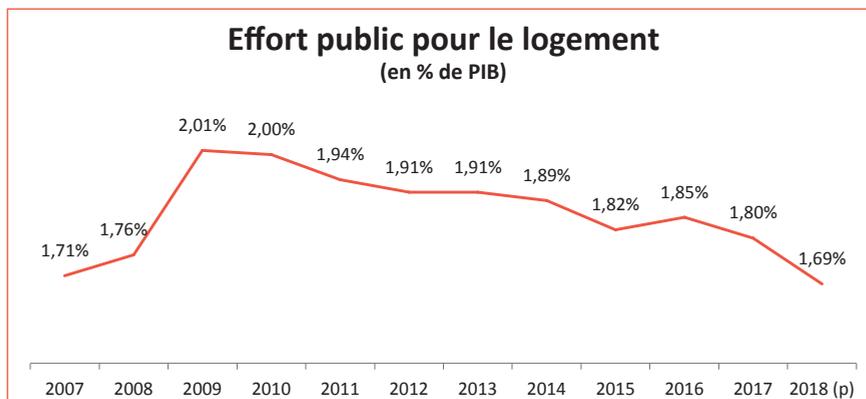
Quant à l'objectif de rénovation des passoires énergétiques, **le Gouvernement annonce un objectif ambitieux consistant à toutes les rénover en dix ans**, conformément au scénario de la coalition « Rénovons »²⁹, soit 750 000 opérations par an. Le plan officiel comporte des mesures positives : transformation du crédit d'impôt transition énergétique en prime (pour un coût budgétaire réduit toutefois), aides au diagnostic, investissements publics accrus (avec un plan d'investissement d'avenir qui reste à préciser...). Mais il ne semble pas à la hauteur des ambitions affichées, bien que celles-ci soient fluctuantes, puisqu'il conserve l'objectif de la loi de transition énergétique de 250 000 logements occupés par des ménages modestes à rénover chaque année (dans le parc social comme dans le parc privé). Enfin, le compte n'y est pas vraiment puisqu'il se borne à financer 75 000 logements privés dans le cadre du programme Habiter Mieux de l'ANAH, en plus des quelque 120 000 Hlm rénovés en moyenne chaque année. De plus, il se refuse toujours, dans la continuité du Gouvernement précédent, à imposer la rénovation des passoires mises en location dans le parc privé, en prenant un décret intégrant réellement et précisément la performance énergétique dans le décret « décence ».

Conclusion

Tout se passe **comme si l'attention des responsables politiques était obnubilée par la rigueur budgétaire d'une part et la libération des initiatives d'autre part** et comme s'ils accordaient à la protection un rôle mineur d'accompagnement des ménages fragiles les plus exposés aux transformations de la société. Les mesures prises en référence à l'un et l'autre de ces objectifs sont de nature différente, voire s'ignorent et peuvent, quand il s'agit d'agir au nom de la liberté, provoquer des effets contraires à l'objectif de protection affiché par ailleurs. Pour assurer une meilleure convergence de ces deux objectifs de la politique du logement, il conviendrait de dépasser ce qui apparaît comme un clivage entre ces deux objectifs de libération et de protection. Car c'est ce clivage qui autorise les responsables politiques à ignorer ce que fait leur main droite pour libérer les initiatives quand ils interviennent de leur main gauche pour protéger les plus modestes et réparer les dégâts causés par l'autre main.

C'est pourquoi les atteintes portées aux deux premiers piliers du modèle de protection sociale liée au logement en France, les APL et Hlm d'une part, les protections réglementaires des plus fragiles d'autre part, hypothèquent grandement les chances de réussite de la réforme annoncée du troisième pilier, l'aide aux ménages défavorisés, que le Gouvernement souhaite à juste titre réorienter vers une philosophie du « Logement d'abord » (voir chapitre suivant).

Il convient donc de **donner une ambition forte à la politique en faveur du logement des personnes défavorisées. Pour faire en sorte qu'elle ne soit pas seulement une politique résiduelle** d'accompagnement, voiture balai de l'action publique, mais une politique qui agisse aussi sur les mécanismes généraux qui permettent de développer une offre de logement abordable et accessible, de solvabiliser les ménages les plus modestes, et d'agir ainsi à la source de l'exclusion dans le domaine du logement. La politique en faveur du logement des personnes défavorisées, comme celle qui prétend aujourd'hui privilégier le « Logement d'abord », ne peut à elle seule constituer une politique si le marché du logement et l'organisation du secteur Hlm ne permettent pas l'entrée dans un logement des plus fragiles. Le « Logement d'abord » n'est pas compatible avec les coupes massives dans le budget du logement.



Chapitre 2

**Veut-on vraiment en finir
avec le drame des personnes
sans domicile**

Veut-on vraiment en finir avec le scandale des personnes sans domicile ?

Alors que le nombre de personnes sans domicile a augmenté de 50 % entre 2001 et 2012, et sans doute encore depuis, les politiques du logement peinent à offrir des solutions dignes aux personnes en difficulté. D'année en année, la principale réponse des gouvernements successifs semble, dans l'urgence, d'augmenter encore et toujours le nombre de places d'hébergement, au détriment de la stabilité et de la dignité, conditions indispensables pour sortir de la précarité, mener une vie de famille, se soigner, reprendre une formation, chercher un emploi, bref se projeter dans la vie.

Face à cette impasse, la Fondation Abbé Pierre avait interpellé les candidats à l'élection présidentielle, lors de la présentation de son dernier rapport sur l'état du mal-logement en 2017, en leur demandant de s'engager sur un plan « Sans domicile : objectif zéro », destiné à résorber le problème des personnes sans domicile en 5 à 10 ans selon les territoires¹. Le terme de « sans domicile » avait été employé à dessein, à partir de la définition de l'Insee, qui inclut parmi les 143 000 personnes sans domicile estimées en 2012 les personnes sans abri, à la rue, mais aussi une partie de celles hébergées par la puissance publique. Cet objectif est donc plus ambitieux qu'une simple mise à l'abri des personnes à la rue. Le but ici est de leur proposer un logement pérenne de droit commun, ce qui ne veut pas forcément dire un logement standard ordinaire.

Ce plan en six axes repose sur les six premiers chapitres du 22^e rapport sur L'État du mal-logement en France, basés sur l'expertise de la Fondation, de ses partenaires et sur les leçons tirées d'expérimentations étrangères ou locales² :

1. Adopter résolument une logique de logement d'abord rompant avec l'inflation des dispositifs d'hébergement.
2. Orienter davantage les attributions Hlm au profit des personnes sans domicile.
3. Accroître la production de logements vraiment sociaux sous les plafonds APL.
4. Mobiliser massivement un parc privé à vocation sociale.
5. Accueillir avec dignité les personnes migrantes arrivant sur notre territoire.
6. Prévenir les ruptures et empêcher les expulsions sans relogement.

¹ Séverine Arnault, Laure Crusson, Nathalie Donzeau, Catherine Rougerie, « Les conditions de logement fin 2013. Premiers résultats de l'enquête Logement », *Insee première n°1 546, avril 2015*.

² Les 15 idées de la Fondation Abbé Pierre contre la crise du logement, ainsi que le 22^e rapport sur l'état du mal-logement en France sont accessibles en ligne : <http://www.fondation-abbe-pierre.fr/22e-rapport-etat-mal-logement-en-france-2017>.

S'emparant, à juste titre, de la philosophie d'action du « logement d'abord », le ministre de la Cohésion des territoires Jacques Mézard a présenté un projet de plan quinquennal en cinq points, soumis à une concertation menée par la DIHAL³ :

- Produire et mobiliser plus de logements abordables et adaptés.
- Accélérer l'accès au logement et faciliter la mobilité résidentielle des personnes défavorisées.
- Mieux accompagner les personnes sans domicile et favoriser le maintien dans le logement.
- Prévenir les ruptures dans les parcours résidentiels et recentrer l'hébergement d'urgence sur ses missions de réponse immédiate et inconditionnelle.
- Mobiliser les acteurs et les territoires pour mettre en œuvre le logement d'abord.

Ce cinquième point a donné lieu à un « appel à manifestation d'intérêt » lancé en novembre 2017 et doté d'au moins 10 millions d'euros, qui rencontre un réel intérêt de la part des acteurs locaux malgré la modestie de la somme. Celui-ci est destiné à sélectionner une quinzaine de territoires de « mise en œuvre accélérée » du plan, mais on pourrait imaginer qu'il réponde favorablement à davantage de candidatures. Il permettra de lancer une première application d'un plan qui sera présenté plus en détails en février 2018.

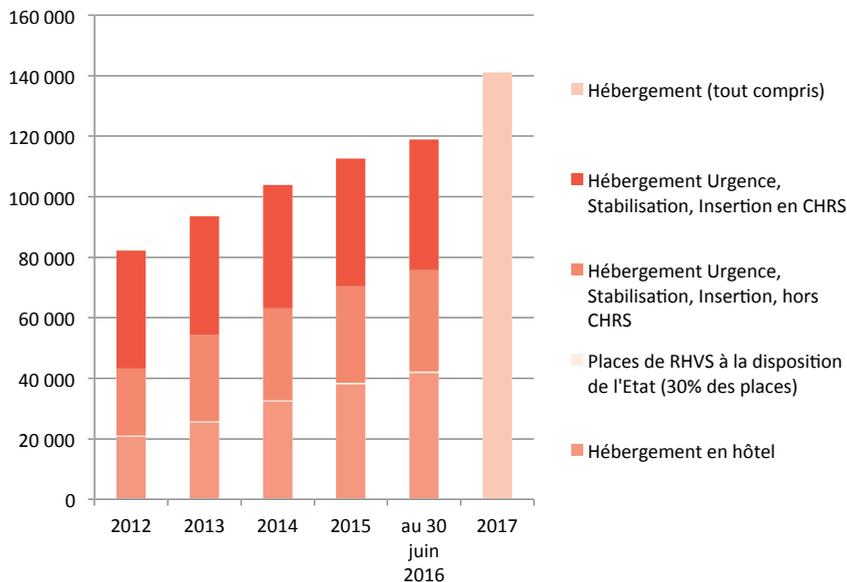
Ce chapitre vise donc à évaluer ce premier pas du nouveau gouvernement en faveur du logement d'abord au regard des ambitions de la Fondation Abbé Pierre, en suivant les six axes de notre projet présenté l'an dernier. Il inclut également dans son analyse la loi de finances pour 2018, la politique d'accueil des personnes migrantes et l'avant-projet de loi « ELAN »⁴ en discussion dans le cadre d'une « conférence de consensus » tenue au Sénat entre décembre 2017 et janvier 2018. Notre approche se veut critique, à la lumière des premiers actes posés depuis l'élection du nouveau Président de la République, mais également constructive, en perspective des cinq années à venir, en prenant en compte les expérimentations porteuses d'espoir menées en France ou à l'étranger, et sans ignorer les intentions positives affichées jusqu'ici en faveur du logement d'abord.

Entre critique et espoir, la Fondation est surtout à l'heure actuelle vigilante. Un changement d'approche en faveur du logement d'abord avait déjà été mis en avant dans le passé, il y a près de dix ans lors de la « refondation » de la politique d'hébergement et d'accès au logement portée par le secrétaire d'État au Logement de l'époque Benoist Apparu. Beaucoup de réformes ont depuis été menées, certaines allant plutôt dans la bonne direction, mais elles n'ont pas suffi à enrayer la mécanique de l'exclusion du logement, ni la fuite en avant vers l'hébergement d'urgence comme réponse principale et pourtant inadaptée au mal-logement.

³ Délégitation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement.

⁴ Projet de loi pour l'évolution du logement, de l'aménagement et de la transition numérique.

Évolution de l'hébergement généraliste



Capacités en nombre de places ouvertes et financées, hors DNA. Source DGCS enquête AHI.

Le monde associatif, comme les collectivités et les acteurs du logement social en général, regardent donc ce nouveau plan avec intérêt mais sans illusion excessive, voire avec une certaine méfiance.

« Sans-domicile : objectif zéro » : une obligation de résultat

Au-delà d'un changement d'approche, le plan « Sans domicile : objectif zéro » entend pousser à son terme la logique du logement d'abord, en visant l'éradication du sans-abrisme. Cet objectif est plus ambitieux et risqué politiquement que le plan logement d'abord du gouvernement, puisqu'il offre une prise à l'évaluation, mais les deux démarches sont compatibles. Si les objectifs quantitatifs du plan quinquennal du Gouvernement font en ce moment l'objet d'arbitrages sensibles, pour la Fondation Abbé Pierre, il est possible de se fixer des objectifs ambitieux mais réalistes en les étalant dans le temps, avec des étapes intermédiaires pour mesurer le chemin parcouru. Sachant que l'objectif quantitatif est important pour adapter les moyens aux ambitions, plutôt que l'inverse.

Mais il faut aussi être attentif à certains effets pervers toujours possibles d'une politique du chiffre. L'injonction au « zéro sans domicile » ne consiste pas à rendre invisibles les personnes à la rue, en les recensant mal, en les forçant à entrer dans des dispositifs qui ne leur conviennent pas, en les dispersant ou en les repoussant à la périphérie, voire en reconduisant le plus possible à la frontière les personnes en situation irrégulière...

L'« objectif zéro » doit s'entendre comme une volonté de tendre vers zéro, en étant conscient qu'il sera difficile d'y parvenir un jour totalement à l'échelle nationale, pour plusieurs raisons. Le phénomène est complexe et ses origines multiples et, parfois, soudaines. Il restera toujours des personnes qui, à un moment T, échappent aux radars des dispositifs d'accès au logement et d'aide sociale, ou n'y recourent pas. Tout l'enjeu est de réduire au maximum le sans-abrisme, le nombre de personnes concernées, sa durée... et de ne jamais se résigner à son ancrage durable. La réduction structurelle du nombre de personnes sans domicile doit aussi permettre de concentrer les efforts sur les cas les plus complexes.

Cet objectif, que d'aucuns jugent impossible, irréaliste ou démagogique, ne nécessite pourtant pas de technologie complexe ni d'ingénierie sophistiquée. Il consiste « simplement » à faire systématiquement et dans de meilleures conditions ce que font déjà chaque jour avec succès des milliers d'acteurs sociaux à travers le pays. Comme le défend le sociologue Julien Damon depuis des années, « *« Zéro SDF » n'est pas qu'un slogan. C'est une orientation politique rationnelle et raisonnable, permettant une réforme et une adaptation des moyens à un but précis*⁵ ». **Ce n'est pas l'objectif de zéro sans domicile qui est démagogique en soi, mais le fait de l'énoncer sans mettre en œuvre les moyens susceptibles de l'atteindre.**

La fixation d'objectifs quantitatifs suppose de **se doter d'outils de dénombrement des personnes sans domicile fiables, localisés et régulièrement actualisés**. À l'heure actuelle, ce recensement repose sur l'enquête « sans domicile » de l'Insee, menée uniquement à l'échelle nationale, complexe à mettre en œuvre et qui devrait être rééditée (il n'en existe aujourd'hui que deux éditions difficilement comparables, datant de 2001 et 2012). Comme l'écrit Julien Damon, « *d'autres méthodes de recensement, plus frustes, mais pouvant être répétées plus souvent devraient être développées*⁶ » dans un objectif plus opératoire.

À cet égard, la Finlande s'est dotée d'un outil de recensement annuel fiable et détaillé qui permet de suivre la baisse du nombre de sans domicile et de personnes hébergées chez des tiers. La ville de Barcelone mobilise plusieurs fois par an des bénévoles et des professionnels pour sillonner les rues et comptabiliser les personnes qui ne font plus appel aux services d'aide sociale. En France, le déploiement des services d'information des SIAO (SI-SIAO) ne permet pas aujourd'hui d'aboutir à une vision assez précise et locale des personnes sans domicile mais devrait occasionner des avancées prochaines quant au nombre de personnes ayant recours au 115. Ces chiffres, qui remplaceront le « baromètre du 115 » de la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS), devront être rendus publics régulièrement, discutés et complétés pour aboutir à un diagnostic partagé entre acteurs et citoyens. Il est indispensable que ces chiffres ne restent pas entre les mains de la seule puissance

⁵ Julien Damon, « Exclusion : vers Zéro SDF ? », *La Documentation française*, Paris, 2017.

⁶ *Ibid.*

publique, sous peine de quoi nous pouvons être à peu près sûrs qu'ils ne seront pas, en cas de difficulté, publiés en temps voulu ou présentés de manière totalement impartiale⁷.

Une première séance du groupe de travail piloté par la DIHAL consacré au suivi et à l'évaluation du plan logement d'abord a permis d'élaborer une liste d'indicateurs pertinents, à suivre régulièrement au niveau national et local, de la manière la plus ouverte et publique possible, sur la production de logements très sociaux, l'hébergement, les attributions, la prévention des expulsions et sur l'évolution du sans-abrisme.

De plus, l'objectif « zéro sans domicile » doit faire l'objet d'un engagement solennel, émanant à la fois des élus locaux et des représentants de l'État, qui doivent copiloter ce plan localement, accompagner au changement, convaincre les acteurs locaux à s'engager dans cette démarche, vaincre les réticences des habitants et rendre compte devant les citoyens et les associations. Des concertations locales entre usagers, riverains, professionnels, bénévoles, élus, etc. doivent être l'occasion de mettre en discussion les sujets complexes et les représentations, autour de la « capacité à habiter » par exemple : addictions, refus de propositions de logements, non-recours, accompagnement, personnes à droits incomplets, etc., et d'identifier les freins actuels à l'accès au logement.

La méthode proposée par la Fondation Abbé Pierre est donc bien différente d'un simple affichage, que nous avons connu sous plusieurs gouvernements, y compris récemment avec le Président Emmanuel Macron. Le 26 juillet 2017, à Orléans, le Président avait affirmé : « *La première bataille, c'est de loger tout le monde dignement. Je ne veux plus d'ici la fin de l'année avoir des femmes et des hommes dans les rues, dans les bois, ou perdus. C'est une question de dignité, c'est une question d'humanité et d'efficacité là aussi. Je veux partout des hébergements d'urgence* ». Prononcée dans le cadre d'un discours consacré à l'accueil des migrants, il était difficile de savoir si la promesse concernait tous les sans domicile. Un slogan imprécis, irréaliste à court terme, sans moyens concrets, sans déclinaison locale, confondant logement et hébergement d'urgence : bref, une nouvelle séquence qui en l'état sonne comme une promesse sans lendemain. D'autant que, **en destinant cet objectif aux seuls migrants, il semble créer une concurrence des publics**, prêtant le flanc à des polémiques délétères.

L'échec prévisible d'une telle promesse a amené des membres du gouvernement, aux derniers jours de 2017, à tordre la réalité en dépit du bon sens pour expliquer que les personnes à la rue y demeuraient en réalité par choix, et refusaient les propositions d'hébergement ou de logement qui leur étaient faites. Alors même que les appels sans réponse au 115 étaient à des niveaux extrêmement élevés...

⁷ *L'expérience incite en effet à la plus grande méfiance en ce domaine. À titre d'exemple parmi tant d'autres, l'État ne publie pas lui-même les (mauvais) chiffres des expulsions locatives, refuse toujours de rendre publique l'étude de l'ingénieur du CGEDD Jacques Friggit qui conteste l'effet inflationniste des APL, et refuse toujours jusqu'à nouvel ordre de financer une nouvelle enquête nationale logement (ENL) depuis celle de 2013.*

Taux de demandes au 115 non pourvues en novembre 2017			
Départements	Personnes ayant appelé le 115	Personnes jamais hébergées	Demandes ayant abouti à un hébergement
Nord	3 587	87 %	6 %
Bouches-du-Rhône	2 217	53 %	34 %
Rhône	3 158	83 %	8 %
Val-d'Oise	2 521	20 %	39 %
Seine-Saint-Denis	2 134	Nc	17 %
Paris	5 900	Nc	25 %

Source : Baromètre FAS, étude portant sur six départements tendus.

CHANGER DE PHILOSOPHIE, GÉNÉRALISER LE LOGEMENT D'ABORD

Au cœur des débats de la lutte contre le sans-abrisme, le modèle du logement d'abord fait consensus en Europe depuis une dizaine d'années. Cette philosophie inspirée du modèle Housing First des États-Unis repose sur plusieurs principes qui doivent permettre aux personnes sans-abri d'intégrer directement un logement afin de se concentrer sur la résolution de leurs autres difficultés.

Le logement d'abord s'oppose au modèle, dit « en escalier » ou évolutif, établi dans les années 1970 en Amérique du Nord et en Europe pour accueillir les personnes sans domicile. Ce modèle, basé sur leur « apprentissage » à habiter un logement, était censé permettre l'insertion de personnes en difficulté. Le principe général est que, sortant de la rue, la personne intègre d'abord un hébergement d'urgence, puis un hébergement d'insertion et, si elle semble « capable » de vivre dans un logement, elle peut en faire la demande. Mais ce modèle montre ses limites depuis des années : les personnes ne parviennent que trop rarement à sortir par le haut d'un système dans lequel elles restent bloquées aux différentes étapes censées les mener au logement. Une part importante d'entre elles disparaît en cours de processus pour réapparaître au pied de l'escalier quelques temps plus tard.

Les études menées en Amérique du Nord comme en Europe⁸ montrent a contrario que le modèle Housing First permet aux personnes très éloignées du logement de sortir de la rue plus rapidement et de façon plus durable que le modèle en escalier⁹. Housing First se développe donc assez largement depuis 2005 dans les pays européens, et les expérimentations fleurissent, montrant leur efficacité mais aussi la nécessité d'adapter le modèle aux particularités locales.

Aux origines du modèle Housing First : une inversion du regard

Le docteur Sam Tsemberis, psychologue dans les années 1990 à New York auprès des sans-abri présentant des troubles psychiatriques, se rend compte que les patients qu'il reçoit retournent systématiquement à la rue malgré la prise en charge par les services sociaux de l'hôpital où il travaille. Il élabore alors, avec son équipe, une nouvelle approche.

Son association Pathways Housing First¹⁰ loge sans condition les personnes sans-abri de longue durée présentant des pathologies mentales ou des addictions, en rupture de lien social et qui vivent depuis plusieurs mois ou années dans la rue ou dans le système d'accueil des sans-abri, sans parvenir à obtenir un logement stable. Il leur est proposé de vivre dans un logement avec un bail à leur nom, sans leur imposer d'avoir entamé au préalable un processus de soin. Le programme utilise des appartements dans le diffus loués auprès de bailleurs privés. L'objectif est de lutter contre la stigmatisation des personnes en les exposant à des conditions de vie « normales ». Une fois dans le logement, les personnes bénéficient du soutien nécessaire pour y demeurer. Cet accompagnement est dispensé par une équipe disponible, au domicile si nécessaire et en capacité d'aider la personne sur tous les aspects de sa vie : la santé, les démarches administratives, l'appropriation des lieux de vie, l'emploi etc. Deux niveaux d'intensité du suivi sont prévus, soit une simple orientation en fonction des besoins, soit des soins apportés directement par une équipe pluridisciplinaire.

⁸ Deux études randomisées ont été menées au Canada en 2014 (Goering, P.(2014) *National At Home/ChezSoi Final Report* ; Calgary, AB : Mental Health Commission of Canada) et en France en 2016 (Pascal Auquier, *Un chez soi d'abord, Rapport intermédiaire de la Recherche, Volet quantitatif*, mai 2016, unité de recherche UPRES EA 3279) afin de comparer les deux modèles, et montrent un maintien dans le logement et une diminution de l'usage des services d'hébergement et de soins/opérations programmées ou sur grille insalubrité, date de début de l'action, caractéristiques de l'action (réalisation ou non de travaux d'office, nécessité ou non d'hébergement, nécessité ou non de relogement, démolition ou non). ORTHI est déployé depuis février 2013 sur l'ensemble du territoire et répertorie environ 25 000 logements début juillet 2015.

⁹ Collins, S.E., Malone, D.K. and Clifasefi, S.L (2013) *Housing Retention in Single-Site Housing First for Chronically Homeless Individuals With Severe Alcohol Problems*, *American Journal of Public Health* 103(S2), pp.S269-S274, ou encore Stefancic, A. and Tsemberis, S. (2007) *Housing First for Long-Term Shelter Dwellers with Psychiatric Disabilities in a Suburban County : Four Year study of Housing Access and Retention*, *The Journal of Primary Prevention* 28(3-4), pp.265-279.

¹⁰ www.pathwayshousingfirst.org.

L'importation du modèle en Europe...

C'est sur la base des résultats obtenus par les études américaines que Housing First fait son apparition en Europe. Au milieu des années 2000 apparaissent les premiers programmes essentiellement en Finlande et aux Pays-Bas, notamment à Amsterdam en 2005. En 2016, des projets existent dans 13 pays de l'Union¹¹, souvent portés par des acteurs de l'insertion sociale et soutenus par les pouvoirs publics, dans les grandes villes où sont rassemblées le plus de personnes sans-abri : Paris, Bruxelles, Londres, Dublin ou encore Barcelone, Lisbonne et Vienne. Depuis plus de dix ans, ils ont confirmé l'efficacité du modèle dans le contexte européen. C'est pourquoi, plus récemment, **plusieurs villes européennes ont choisi de s'engager dans une politique globale de lutte contre le sans-abrisme entièrement inspirée du logement d'abord** et adaptée aux caractéristiques de leur territoire. C'est le cas de Liverpool où l'association Crisis¹² a mené en 2017 une étude de faisabilité, ou encore de Barcelone qui a publié en janvier 2017 un plan stratégique de lutte contre le sans-abrisme basé sur la philosophie du logement d'abord¹³. L'élaboration de ces documents est nécessaire pour formaliser à la fois les besoins, les services existants, les axes d'évolution mais aussi les coûts induits.



Les principes du Housing First

Pour mettre en œuvre efficacement un programme Housing First, un certain nombre de principes doivent être respectés. En Europe, ces principes sont les suivants¹⁴:

- Le logement est un droit fondamental : chacun doit pouvoir bénéficier d'un logement dans lequel s'épanouir.
- Le choix et le contrôle des services par l'utilisateur : chaque personne doit pouvoir choisir elle-même ce qui est bon pour elle et ses choix doivent être respectés.
- L'accès au soin dissocié de l'accès au logement : il n'est pas nécessaire que le traitement ait débuté pour pouvoir accéder au logement.
- Des services d'accompagnement orientés vers le « rétablissement » : les services doivent être orientés vers le bien-être général de la personne.
- Principe de réduction des risques en cas d'addiction : aider la personne à réduire et contrôler sa consommation pour limiter les risques pour elle-même.

¹¹ *Guide sur le logement d'abord en Europe, Nicholas Pleace.*

¹² <https://www.crisis.org.uk/>.

¹³ *2016-2020 Barcelona Plan for Fighting Homelessness, Ajuntament de Barcelona.*

¹⁴ *Guide sur le logement d'abord en Europe, Nicholas Pleace.*

- Un engagement actif sans coercition : l'accompagnement met l'accent sur la persuasion pour aider les personnes à prendre elles-mêmes leurs décisions.
- La personne au centre de l'accompagnement : les services sont organisés autour de la personne et de ses besoins.

Certains volets du programme, tout en étant basés sur le même modèle, varient d'un pays à l'autre, qu'il s'agisse des publics cibles, du type de logement ou d'accompagnement proposé. En outre, le secteur de l'hébergement « classique » demeure dans tous les pays et continue de jouer un rôle dans l'accueil des sans-abri.

Au départ, le modèle s'adresse spécifiquement aux personnes ayant été à la rue depuis longtemps (un an en Finlande, par exemple), **avec des besoins importants** notamment du fait de troubles psychiatriques ou d'addictions, et ayant rompu la plupart de leurs liens sociaux. Mais le profil des personnes sans domicile est variable en fonction des pays ou même des régions et des époques. Dans plusieurs pays d'Europe, une partie des sans-abri a peu ou pas de besoins d'accompagnement.

• Une offre de logement diversifiée

L'offre de logement abordable est déterminante pour que le modèle fonctionne. Au Danemark, les villes présentant une offre restreinte de logements abordables, comme Copenhague ou Aarhus, ont vu leur nombre de sans-abri augmenter malgré la mise en place de programme Housing First entre 2009 et 2013. Alors qu'à Odense, où des logements étaient disponibles, le nombre de sans-abri a diminué de moitié sur la même période¹⁵. La possibilité pour la personne de choisir son logement, et de refuser une offre qui ne lui convient pas, est également un facteur essentiel de réussite, qui dépend fortement de l'offre disponible.

Face à une pénurie de logements abordables disponibles, chaque programme cherche des solutions. Certains se rapprochent du secteur social, même si l'offre y est limitée. L'utilisation du parc privé semble parfois difficile compte tenu de son prix, mais aussi de la résistance des bailleurs à louer leur logement à des personnes fragiles. Ces craintes sont généralement dépassées par la mise en place de garanties. *Changing Lives*¹⁶, en Angleterre, travaille en toute transparence avec les bailleurs et leur offre la possibilité de joindre l'association à tout moment en cas de problème.

¹⁵ *Policy Review Up-date: Results from the Housing First based Danish Homelessness Strategy*, Lars Benjaminsen SFI – The Danish National Centre for Social Research, Copenhagen, Denmark.

¹⁶ <http://www.changing-lives.org.uk/>.

• Une méthode d'accompagnement flexible et sans limitation de durée

Dans le modèle *Pathways Housing First*, l'accompagnement doit se faire par une équipe dite « volante » c'est-à-dire qui a la possibilité d'aller vers la personne soit à son domicile soit dans le lieu de son choix. Ce système s'oppose au modèle « classique » d'accompagnement qui propose souvent aux personnes d'aller rencontrer les professionnels sur leur lieu de travail. En Espagne, la Fondation Rais prévoit a minima une visite par semaine, mais la fréquence peut être adaptée à la demande. Il s'agit d'**adopter une grande flexibilité face aux besoins de la personne, aux cycles de sa vie, aux échecs ou aux succès** aussi longtemps que nécessaire. Ainsi, une personne qui, en cours de suivi, est hospitalisée ou incarcérée continue de pouvoir faire appel à la même équipe qui peut lui rendre visite, et la retrouver à sa sortie.

Certains programmes ont fait le constat qu'une part des personnes n'avait finalement besoin que d'un logement. En Belgique par exemple une part des personnes qui ont intégré le programme ne nécessitait pas ou peu de soutien et a également pu se maintenir à 86 % dans les logements¹⁷.

Enfin, l'accompagnement est souvent décrit comme devant tendre vers la réduction des risques et le « rétablissement » (« recovery »), c'est-à-dire vers le retour à une vie autonome satisfaisante, d'un point de vue social, sanitaire et citoyen. Le rétablissement passe par le respect de la personne, de ses choix et une pratique sans jugement. L'étude de Crisis sur la faisabilité de Housing First à Liverpool recommande à ce titre un recrutement exigeant et un soutien psychologique régulier des équipes pour faire face aux difficultés rencontrées tout en restant bienveillantes.

Il convient aussi d'envisager que l'accompagnement puisse se faire, lorsque la personne ne parvient pas à se maintenir dans le logement, vers un hébergement adapté **sans que cela ne soit vécu comme un échec**, tout en envisageant un retour lorsqu'elle se sent prête à réintégrer le dispositif.

• Une meilleure utilisation de l'hébergement

La mise en œuvre d'une politique *Housing First* n'empêche pas de maintenir un parc d'hébergement temporaire pour répondre à l'urgence de trouver un abri immédiat (violences conjugales, jeunes en rupture familiale, expulsions locatives sans solution, par exemple) quand il n'y a pas le temps de trouver un logement plus durable, ou de répondre à une situation temporaire (habitat dangereux ou insalubre, demande d'asile, situation administrative en cours d'actualisation ou de régularisation au regard des APL, du droit au séjour...). De plus, si 5 à 20 % des personnes

¹⁷ « *Housing First en Belgique: ça marche !* », Résultats et invitation à une sortie rapide du sans-abrisme, *Housing First Belgium*.

qui intègrent un programme Housing First ne parviennent pas à s'y maintenir, il faudra mobiliser d'autres formes de prise en charge adaptées.

... et en France

En France, cette philosophie a été déclinée par des multiples expériences, notamment dans le cadre du **programme « Un chez soi d'abord » depuis 2011, sur 4 sites avant d'être étendu à 16 autres d'ici à 2022**, avec des taux de maintien dans le logement similaire aux succès enregistrés par les expériences étrangères, la plupart du temps proche de 90 % même plusieurs années après leur démarrage.

Ce programme a montré s'il en était besoin que, même pour des personnes a priori très éloignées du logement en raison de troubles psychiatriques, d'addictions et de longs séjours à la rue, le relogement se passait en grande majorité sans problème, et que les échecs, très minoritaires, ne pouvaient pas se présumer à l'avance en raison de telle ou telle caractéristique prédéfinie. **Le logement d'abord passe donc par l'abandon de la notion, voire du préjugé, sur la « capacité à habiter » ou non des personnes sans domicile.**

Autour de ce changement de philosophie déterminant, le travail social qui doit accompagner le « Logement d'abord » invente sur le terrain des alternatives au parcours en escalier. Participation des habitants, recours à la pair-aidance, accompagnement pluridisciplinaire et à la carte selon les souhaits des personnes, « aller vers » les personnes qui ne formulent pas de demandes précises pour éviter le non-recours, droit à une seconde chance et au refus, accès direct au logement, non-discrimination, accueil inconditionnel, etc. : les dix projets locaux associatifs soutenus depuis plusieurs années par la Fondation Abbé Pierre dans le cadre de son réseau « Un domicile fixe et décent pour tous » tentent de mettre en œuvre tous ces changements concrètement¹⁸. Leur expérience permet de dégager quelques traits de réussites et les limites liées à un système français qui n'offre pas toujours toute la souplesse nécessaire et peine à articuler différentes mesures d'accompagnement qui se sont stratifiées avec le temps, comme l'accompagnement social lié au logement (ASLL), l'accompagnement vers et dans le logement (AVDL), ou la polyvalence de secteur.

Ce qui frappe dans un certain nombre d'expérimentations mises en œuvre, c'est l'écoute des personnes accueillies à qui **la possibilité d'émettre des choix est clairement accordée**, jusqu'aux quartiers dans lesquels elles souhaiteraient vivre. Parallèlement au travail individuel, des groupes permettent de maintenir un lien social entre les personnes qui le veulent là où l'accompagnement social s'arrête.

¹⁸ Les associations du réseau sont l'Association des Amis de Jean Bosco (A.A.J.B) à Caen, RESO à Bourg-en-Bresse, Entraide et Abri à Tournon-sur-Rhône, le collectif hébergement varois à Toulon, l'ALSA à Mulhouse, le Collectif Relogement Essonne à Evry, Habitat et Insertion à Béthune, Totem à Grenoble, Allons Déor-Gagn'i Kaz à La Réunion, Le Lieu à Mulhouse...

La recherche de souplesse de gestion des dispositifs doit **permettre aux personnes logées de changer d'avis et d'accompagner les éventuels allers-retours à la rue**. Elles entrent dans un logement dès lors qu'elles expriment le souhait, que ce soit définitif ou « juste pour voir », et c'est une fois sur place que les difficultés sont gérées, et non appréhendées en amont comme autant d'obstacles à l'accès au logement. Cette démarche est souvent redoutée comme une importante « prise de risque », et de ce fait les modes d'occupation restent encore majoritairement de l'hébergement (en ALT) ou de la sous-location. Ainsi, l'accompagnement au rythme de la personne se réalise à travers un objectif de glissement du bail (plus ou moins long). Mais aussi par des changements de statuts dans un sens (celui du logement de droit commun) ou dans l'autre (celui de l'hébergement), tout en restant dans le même logement, ce qui permet en cas d'incident, de maintenir les personnes chez elles ou qu'elles puissent y revenir, d'éviter l'expulsion et de ne pas y voir inmanquablement un échec. La discontinuité, qui le plus souvent oblige la personne à repartir de zéro, avec d'autres intervenants et ailleurs, est ici pleinement intégrée, pour que **le dispositif s'adapte aux personnes et non l'inverse**.

C'est ensuite l'accompagnement financier et l'implication sur de l'organisme qui attirent l'attention. Son objet est justement de **mettre en place un modèle permettant l'accès au logement malgré les ressources extrêmement limitées des personnes** à loger. Les organismes s'assurent contre le risque locatif ou de dégradation, adaptent le montant du dépôt de garantie et mobilisent le Fonds de solidarité logement (FSL), voire en font l'avance, compensent le mois de carence des APL, prennent l'eau en charge, calculent le reste-à-vivre le plus finement possible. Mais les limites financières se font vite jour en raison de dispositifs qui ne prévoient pas toujours de prise en compte d'autres charges vacance des logements, travaux de rafraîchissement après le départ d'une personne ou de remise en état, premier mois de carence d'APL, écart des loyers dans le parc privé en zone tendue... Pour les travaux, ils font parfois appel à des travailleurs pairs de l'association, à des bénévoles ou à des entreprises d'insertion (croisant ainsi parfois insertion par le logement et par l'emploi).

Les différentes expérimentations publiques ou associatives n'ont aujourd'hui pas besoin d'être retentées ou confirmées, mais d'être soutenues et surtout généralisées. Il est temps en particulier de généraliser l'approche *Housing First* et de proposer à chaque personne sans domicile un accès direct au logement, sans se limiter aux grands exclus ou souffrant de pathologies. Or, les associations qui mettent en œuvre ce changement d'approche ont aujourd'hui des moyens limités. Surtout, leur bonne volonté se heurte à des obstacles structurels en ce qui concerne l'embolie des systèmes d'accès et d'aide au logement. C'est pourquoi le logement d'abord, le changement de philosophie, n'a de chance d'être efficace qu'à la condition d'être accompagné de nouvelles politiques visant, dans la durée, à produire et attribuer plus de logements très sociaux et privés à vocation sociale aux personnes sans domicile, à revoir le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et des personnes migrantes en général, et à prévenir en amont les ruptures dans les parcours.

Pour une ville hospitalière



L'éradication du sans-abrisme implique aussi de rendre la rue la plus hospitalière possible. Il importe de multiplier les passerelles de la rue au logement, en particulier en développant les accueils de jour. Destinés à accueillir, écouter, orienter et accompagner les personnes sans domicile en répondant à leurs besoins premiers (restauration, santé, hygiène, sociabilité, bagagerie), les accueils de jour leur permettent aussi de faire valoir leurs droits (ouverture des droits sociaux, demande d'asile, domiciliation, droit à la sécurité, droit de vote, accès aux services publics et d'urgence...), de manière inconditionnelle, et doivent être considérés comme de véritables portes d'entrée vers le logement d'abord, en tant que lieux « d'accroche », c'est là où le désir de Logement peut s'exprimer.

Il faut aussi préserver, en ville, des espaces de repos, d'accès à l'eau, à la restauration, aux sanitaires, et supprimer le mobilier urbain anti-SDF¹⁹. L'aménagement et l'équipement urbain doivent être l'occasion d'affirmer une préoccupation pour le sort des sans-abri, de la part d'une municipalité, par exemple en adoptant la « déclaration des droits des sans-abri » proposée par la Feantsa²⁰, mais aussi de la part des citoyens, sur le modèle par exemple de l'association Le Carillon qui suscite un réseau d'aides aux personnes sans domicile par les riverains et commerçants.

ATTRIBUER LES LOGEMENTS SOCIAUX EN PRIORITÉ AUX MÉNAGES LES PLUS MODESTES : APPLIQUER ENFIN LA LOI

Le deuxième axe du plan « Objectif zéro » de la Fondation Abbé Pierre est sans doute le plus important quantitativement. Il s'agit d'orienter davantage les attributions Hlm vers les ménages modestes, y compris les personnes sans domicile. Cet axe est peu mis en avant dans les expérimentations étrangères car peu de pays peuvent compter sur un parc social comme le nôtre. L'enjeu est pourtant de taille puisque ce sont plus de 510 000 logements sociaux qui sont attribués chaque année en France, soit à peu près 10 % du parc total.

Or, les ménages à bas revenus ont même moins de chances que les autres d'en bénéficier. D'après le système national d'enregistrement (SNE), les demandeurs en attente ont en moyenne 1 chance sur 3,91 d'obtenir chaque année un logement Hlm. Mais, les ménages sous le seuil de pauvreté n'ont plus qu'1 chance sur 4,25²¹, ceux souffrant d'un handicap ou d'un problème de santé qu'1 sur 5,58 et les ménages en grande précarité de logement (sans abri, squat, hôtel, camping) 1 chance

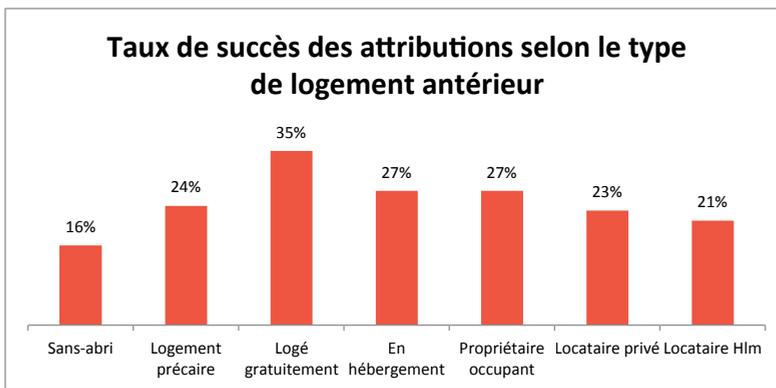
¹⁹ Voir la campagne de la Fondation Abbé Pierre « Soyons humains » : <https://soyonshumains.fr/>.

²⁰ Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri.

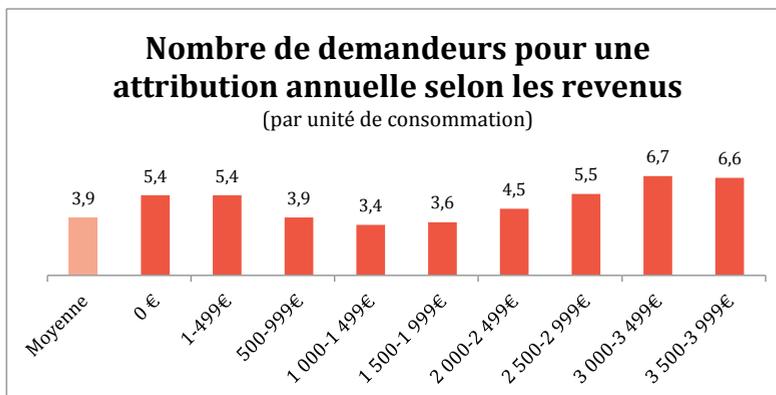
²¹ Cour des Comptes, « Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés », 2017.

sur 5,92 ! Bref, les plus prioritaires sont en réalité ceux qui en pratique ont le moins de chance d'accéder au parc social ! Alors que le taux moyen de succès des demandeurs est de 25 %, celui des demandeurs « sans-abri » tombe à 16 %. Ceux qui disposent de moins de 500 euros par mois (par unité de consommation) n'ont que 18 % de chances d'obtenir un Hlm dans l'année : ils représentent 15 % des demandeurs, mais ne reçoivent que 10 % des logements attribués chaque année²². Pour remédier à cette situation, de nouveaux outils s'offrent à nous.

C'est notamment pour mieux orienter les attributions vers les ménages à bas revenus que la loi « Égalité et citoyenneté » a prévu, en 2016, un quota de 25 % d'attri-



Source : données SNE 2016, calculs USH.



Source : données SNE 2016, calculs USH.

²² USH, « Les Hlm en chiffres », édition 2017.

butions de logements sociaux hors des quartiers politique de la ville (QPV) destiné aux ménages appartenant au premier quartile de revenus parmi les demandeurs et aux ménages relogés dans le cadre de l'ANRU. Ce taux, bien que raisonnable puisqu'il permet simplement de ne pas défavoriser les ménages les plus pauvres, est loin d'être atteint dans la plupart des régions. Il n'est que de 18,7 % pour la France entière, et plonge à 14,1 % en PACA et même 11,1 % en Île-de-France²³.

Une simple application de ce quota permettrait de flécher chaque année des milliers d'attributions à des ménages très pauvres. Les premières analyses de l'Ancols, bailleur par bailleur, ont montré que ceux-ci disposaient du parc à bas loyers, même hors-QPV, pour mettre en œuvre la loi sans délai, sans même avoir à financer des baisses de loyer ciblées. D'après l'Ancols, « 1,88 million de logements hors QPV ont des loyers effectifs inférieurs aux loyers maximaux de base de zone PLAI et 1,28 million de logements ont des loyers effectifs inférieurs à 75 % des loyers maximaux de base de zone PLAI. Compte tenu de la rotation moyenne du parc hors QPV, on peut considérer qu'il y a entre 150 000 et 220 000 logements qui pourraient être réservés à des ménages aux revenus modestes sans aucune action de baisse de loyers, ce qui permettrait d'atteindre largement l'objectif de 25 % d'attributions au bénéfice des ménages appartenant au premier quartile de ressources en termes d'UC²⁴. » L'Ancols explique qu'une baisse ciblée de loyers n'est même pas nécessaire, puisqu'il suffirait de ne pas augmenter les loyers en cas de relocation. Or, « il ressort des missions de contrôle de l'Agence une tendance de fond pour une fixation systématique des loyers aux plafonds à l'occasion des relocations. Aussi, avant même d'aborder la question de l'opportunité d'une baisse, il apparaît nécessaire de préconiser un ralentissement, voire un arrêt de cette tendance pour **aboutir à un maintien des niveaux de loyers à l'occasion des relocations.** »²⁵

Dans un autre scénario, l'Ancols chiffrait le manque à gagner pour les bailleurs à environ 190 millions d'euros, pour appliquer ce quota, mais concluait que la bonne santé financière des bailleurs leur permettrait de le supporter. Il est à souligner toutefois que ces analyses optimistes de l'Ancols datent d'avant les coupes budgétaires effectuées au détriment des bailleurs sociaux. Avec 1,7 milliard d'euros ponctionnés chaque année, ainsi que le prévoit la loi de finances 2018, les organismes

²³ Source : DHUP – étude effectuée à partir du système national d'enregistrement (SNE) en 2016.

²⁴ ANCOLS, « Soutenableté financière d'une baisse de loyers pour un nombre significatif de logements sociaux situés hors quartiers prioritaires de la politique de la ville », décembre 2016.

²⁵ Dans un autre scénario, l'Ancols chiffrait le manque à gagner pour les bailleurs à environ 190 millions d'euros, pour appliquer ce quota, mais concluait que la bonne santé financière des bailleurs leur permettrait de le supporter. Il est à souligner toutefois que ces analyses optimistes de l'Ancols datent d'avant les coupes budgétaires effectuées au détriment des bailleurs sociaux. Avec 1,7 milliard d'euros ponctionnés chaque année, ainsi que le prévoit la loi de finances 2018, les organismes Hlm auront bien du mal à résister à la tentation d'aligner leurs loyers à la hausse à chaque opportunité. Ils seront également incités à refuser l'entrée de ménages à bas revenus, puisque la « réduction de loyer de solidarité » (RLS) que le gouvernement leur impose porte justement sur ces ménages sous plafonds de ressources.

Hlm auront bien du mal à résister à la tentation d'aligner leurs loyers à la hausse à chaque opportunité. Ils seront également incités à refuser l'entrée de ménages à bas revenus, puisque la « réduction de loyer de solidarité » (RLS) que le gouvernement leur impose porte justement sur ces ménages sous plafonds de ressources.

Le gisement de logements à attribuer aux plus pauvres est d'autant plus important que les zones sont tendues. Paris, par exemple, consacre 9,7 % des attributions aux ménages du premier quartile hors-ZUS, au lieu des 25 % que veut la loi. Ce chiffre s'élève à 13 % dans le reste de l'Île-de-France, 18 % à Lyon, 13,8 % à Marseille... Un document présenté au CRHH²⁶ des Hauts-de-France montrait que l'application du quota de 25 % sur 35 EPCI ferait passer le nombre d'attributions hors-QPV en faveur des plus pauvres de 3 550 à 6 400 dans la région. Et qu'avec plus de 14 000 logements hors-QPV disponibles sous plafond APL, le fléchage était possible sans avoir à financer des baisses de loyer ciblées.

Ces analyses justifient ce quota, en vigueur depuis plus d'un an, et montrent qu'il est possible de l'atteindre. Une collectivité engagée dans le cadre du logement d'abord devrait même, en cas de besoin, augmenter ce quota jusqu'à résorption du sans-abrisme. Réciproquement, les préfets ne devraient pas autoriser les intercommunalités qui le souhaiteraient à y déroger. **Il est donc indispensable de suivre**, année après année, EPCI par EPCI, **sa mise en œuvre stricte et immédiate**. Or, aucune donnée chiffrée n'est pour l'instant publique, au niveau national ou local.

En complémentarité, la loi Égalité et citoyenneté a instauré un quota de 25 % des attributions envers les publics prioritaires, en premier lieu les ménages reconnus « prioritaires et urgents » au titre du Dalo (qui peuvent être également des ménages du premier quartile et des sans-abri). Ce quota, qui s'appliquait déjà théoriquement aux logements réservés par Action Logement, concernera désormais tous les contingents, y compris celui des collectivités et les attributions propres aux bailleurs sociaux « hors-contingent ». Cela représente une hausse considérable des logements sociaux ouverts aux ménages prioritaires, qui aujourd'hui sont essentiellement dépendants du contingent préfectoral.

L'expérience montre que le volontarisme est indispensable pour faire appliquer la loi. Action Logement par exemple doit consacrer un quart de ses attributions à des ménages « prioritaires Dalo » ou sortant d'hébergement comme le prévoyait la loi MOLLE depuis 2009. Si ce réservataire ne fléchait que 3 % de ses attributions en 2010, ce taux est monté à 8 % en 2014 avant qu'un protocole spécifique signé avec l'État pour trois ans l'incite à accroître ses efforts en Île-de-France, si bien que près de 2 300 ménages y ont été logés en 2016 (pour un objectif de 4 800 par an à terme).

Au-delà des quotas, la loi Égalité et citoyenneté a renforcé **l'élaboration des po-**

²⁶ Comité régional de l'habitat et de l'hébergement.

litiques d'attribution à l'échelle intercommunale, afin de dépasser les égoïsmes municipaux qui limitent bien souvent les possibilités de relogement des personnes fragiles ou sans domicile. Elle a rendu obligatoire la mise en place dans la plupart des EPCI des Conférences intercommunales du logement (CIL). Celles-ci permettront de définir des principes communs d'attribution, ainsi que les modalités concrètes d'information des demandeurs et de répartition équilibrée des publics prioritaires dans le parc à l'échelle intercommunale, déclinée selon l'appartenance des quartiers aux QPV ou non. La réforme se déploie lentement mais sûrement : mi-2017, sur les 409 EPCI concernés, 176 ont déjà mis en place une CIL, 25 ont adopté des orientations communes et 28 un plan partenarial de gestion de la demande.

Toutefois, l'agence Île-de-France de la Fondation Abbé Pierre a pu observer, dans les premières réunions des CIL, de nombreux freins à une gestion réellement harmonisée des attributions à l'échelle intercommunale. Dans une région où l'intercommunalité est encore récente, **l'échelon communal reste le plus puissant et les conférences intercommunales sont parfois vécues comme des « usines à gaz » échafaudées par le législateur** pour leur imposer des publics « indésirables ». Dans ce cadre, les ménages prioritaires, notamment ceux reconnus au titre du Dalo, sont parfois stigmatisés, et rejetés au mépris du droit. Certains bailleurs sociaux sont également parfois sur la défensive face à des quotas perçus comme portant atteinte à leur liberté de gestion et à leurs politiques de peuplement, qui visent souvent d'autres objectifs, plus gestionnaires (limiter les refus, la vacance, les risques d'impayés et les troubles de voisinage, s'adapter aux choix des élus locaux).

D'autant que la préférence communale a bel et bien survécu aux débats parlementaires : la loi interdit désormais d'en faire le « motif exclusif » de refus opposé à un candidat, ce qui en pratique n'empêche aucunement le recours à cette pratique, voire l'autorise. Supprimer clairement cette modalité discriminatoire (dès le dépôt de la demande de logement social) serait une réelle avancée.

Enfin, le candidat Emmanuel Macron avait promis une réforme majeure des attributions Hlm en proposant de **généraliser la cotation des demandes**, répondant aux demandes entre autres de la Fondation Abbé Pierre. La cotation peut constituer un outil fondamental pour établir une plus grande transparence en amont de la commission d'attribution des logements (CAL), objectiver l'ordonnement des priorités et éviter tout passe-droit susceptible de reporter le logement des personnes sans domicile ou menacées d'expulsion. Aujourd'hui, la cotation peine à se développer au-delà de quelques communes comme Rennes, Grenoble, Ivry, Bezons, Paris ou Suresnes, et cinq EPCI seulement ont décidé de l'adopter. Il est en effet délicat pour des acteurs locaux d'abandonner une part de leur pouvoir d'attribution, qui représente en outre une source de négociation locale importante. La cotation fait craindre à certains de faire entrer davantage de personnes en difficulté dans le parc social, ce qui est pourtant nécessaire... C'est justement pour généraliser la cotation que la loi doit l'imposer, ce que propose enfin l'avant-projet de loi ELAN.

Mais la cotation n'est qu'un outil, non une fin en soi. Sa mise en place, surtout si elle est généralisée, appelle des précautions. Il convient de s'assurer que les critères de priorité légaux soient respectés et donc les mieux dotés. Cette évidence ne l'est pas pour toutes les grilles de cotation, si bien que la cotation, si elle n'est pas basée avant tout sur l'importance des besoins des demandeurs, pourrait aboutir à défavoriser les sans domicile. Ensuite, il faut que **les logements soient réellement attribués aux candidats dotés du maximum de points**, ce qui n'est pas toujours le cas. À Paris, par exemple, les PLS affichent des loyers si élevés qu'ils ne sont pas attribués aux ménages en difficulté, réduisant d'autant l'offre disponible avec pour effet d'allonger le délai d'attente des demandeurs les mieux « cotés » mais les plus pauvres. Il faut aussi que la cotation s'applique à l'ensemble du parc et à l'ensemble des réservataires. Enfin, il convient, dès lors qu'un système quantitatif conduit à des choix aussi importants, de vérifier l'exhaustivité et la qualité des données maniées, pour ne pas exclure des milliers de demandeurs qui auraient simplement mal rempli un fichier ou qui seraient victimes de dysfonctionnements informatiques. De la même manière, pour ne pas laisser l'arithmétique prendre le pouvoir sans contrôle, il est important de garder un volant d'attributions destinées à des cas urgents ou complexes qui, pour une raison ou pour une autre, ne rentrent pas dans les cases de la cotation. À condition que ces exceptions soient débattues dans une commission dédiée, pour éviter l'arbitraire.

Les résultats dépendront des choix qui seront faits. L'Irlande du Nord, où le système d'attribution est basé avant tout sur l'urgence des besoins, flèche 84 % de ses attributions Hlm vers des sans domicile, contre seulement 18 % pour le Pays-de-Galles ou 13 % pour l'Angleterre²⁷. En France, l'ambition à ce stade serait déjà de respecter l'équilibre proposé par la loi Égalité et Citoyenneté.

ACCROÎTRE LA PRODUCTION HLM VRAIMENT ACCESSIBLE : UN OBJECTIF SACRIFIÉ SUR L'AUTEL DES COUPES BUDGÉTAIRES ?

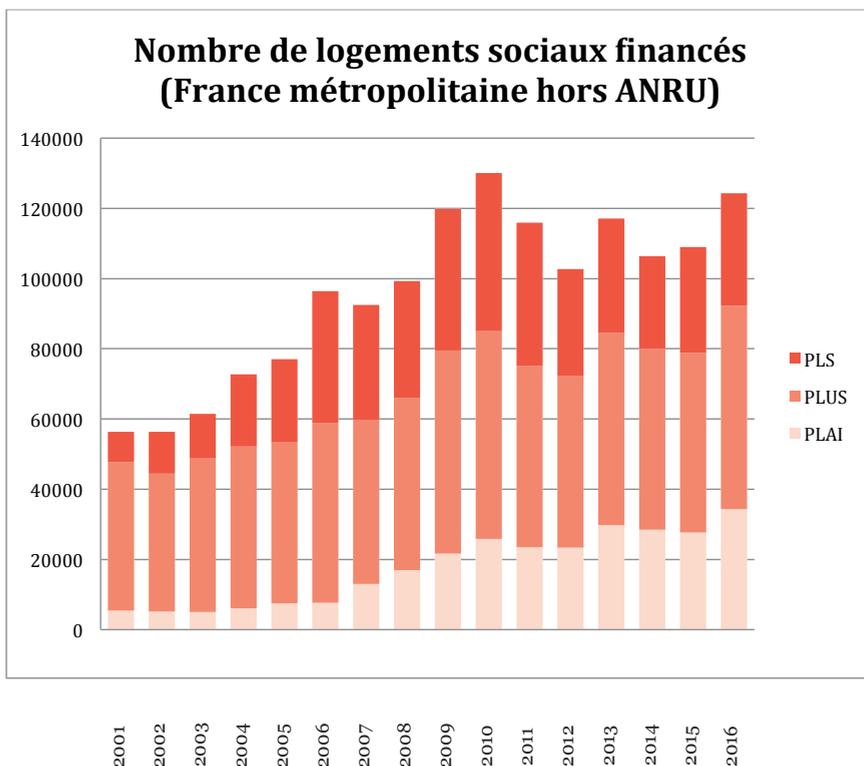
Les attributions resteront toutefois un levier insuffisant, sachant que, de notre point de vue, le logement social français ne doit pas se rapprocher du modèle « résiduel », spécialisé dans le logement exclusif des plus pauvres, au risque d'accroître la ségrégation sociale et spatiale, et d'abandonner au seul marché de la location privée les couches populaires et moyennes. Si les attributions Hlm sont un outil de court terme décisif, l'accroissement du logement vraiment social constitue une réponse de long terme tout aussi déterminante.

La Fondation Abbé Pierre s'en tient toujours à l'objectif du quinquennat précédent de **150 000 Hlm neufs par an**, à condition qu'il vise la production de logements vraiment sociaux, **des PLAI et des PLUS sous plafonds APL**. Or, ac-

²⁷ UK Housing Review 2016, cité par Northern Ireland Audit Office, Homelessness in Northern Ireland, 2017. Le taux de 84 % en Irlande ne représente malgré tout que 6 200 attributions par an, faute d'un parc de dimension suffisante.

tuellement, la moitié des PLAI et 80 % des PLUS les dépassent, rendant cette offre inaccessible aux plus pauvres, cantonnés principalement aux logements sociaux les moins chers c'est-à-dire les plus anciens.

Sur ce point, les promesses du candidat Emmanuel Macron sont restées très vagues. Son programme était un des seuls à ne pas s'engager sur un objectif précis de production sociale, semblant ainsi ne pas reprendre à son compte l'objectif relativement consensuel jusqu'ici de 150 000 Hlm. Son seul engagement a été de porter à 40 000 le nombre de PLAI. Cet objectif est positif mais aussi réducteur, car il ne dit rien du niveau de loyer effectif de ces logements, ni des objectifs de PLUS ou PLS. Par ailleurs, le niveau de PLAI est déjà proche de la barre des 35 000.



Les premiers mois du quinquennat semblent confirmer cette faible ambition de **construction sociale**. La ponction Hlm de 1,7 milliard par an, contenue dans la loi de finances pour 2018, risque en effet d'avoir des conséquences difficiles à évaluer (voir chapitre précédent). Mais le plus probable est qu'elle obère la capacité des organismes Hlm à maintenir leur production neuve. Face à une baisse de la capacité d'autofinancement aussi massive et soudaine, la réaction logique et prudente d'un bailleur risque fort de consister à geler ou freiner la construction neuve. La réduction de loyer de solidarité (RLS), à hauteur de 800 millions d'euros en 2018-2019, puis d'1,7 milliard à partir de 2020, occasionne des baisses de ressources pour les bailleurs sociaux proportionnelles au nombre d'allocataires APL.

Le Gouvernement assure qu'un mécanisme de péréquation évitera de les pénaliser particulièrement, en lissant l'effort entre tous les organismes, mais rien ne garantit que cette opération complexe y parvienne réellement. Outre cette « RLS », l'augmentation du taux de TVA de 5,5 % à 10 % renchérit les opérations de construction, dont le coût en augmentation ces dernières années était déjà pointé du doigt. Les collectivités locales, qui ont ces dernières années fortement compensé le désengagement de l'État, ne pourront probablement pas soutenir davantage les bailleurs ni les inciter à s'endetter quand toutes les études d'impact montrent qu'une part significative d'entre eux seront fragilisés, voire passeront « dans le rouge » à court terme. D'autant plus que les collectivités sont elles aussi soumises à de nouveaux efforts budgétaires. L'entretien du parc existant risque également fort d'en pâtir alors qu'il est réclamé régulièrement par les locataires et les élus locaux.

L'incertitude sur l'avenir du parc social est donc un frein majeur à la relance des chantiers, alors même que le niveau actuel de construction tout en étant correct reste largement insuffisant pour répondre à l'allongement de la file d'attente des demandeurs de logement social. Les économies budgétaires massives, votées lors du budget 2018, à travers la RLS et la TVA, reposent au final sur les bailleurs qui construisent, entretiennent et accueillent des ménages à bas revenus. Ces choix politiques brutaux vont à l'encontre de l'objectif du logement d'abord en affaiblissant le logement social.

Autre crainte liée à la production Hlm, l'article 55 de la loi SRU, qui impose 20 à 25 % de logements sociaux par commune concernée d'ici à 2025, a fait la preuve de son efficacité depuis 18 ans à imposer des logements sociaux dans les communes qui s'y refusaient. Mais, alors que la majorité des villes concernées n'ont pas atteint leurs objectifs lors de la période 2014-2016, le gouvernement s'est montré trop accommodant avec des dizaines de maires récalcitrants. Il a même exempté des dizaines de communes pourtant très tendues de l'application de la loi jusqu'en 2019 et envisage de l'affaiblir, en intégrant dans le décompte des logements sociaux vendus depuis dix années²⁸.

Parmi ces motifs d'inquiétude, **on peut tout de même se réjouir de la relance d'un plan de production des pensions de famille**. Alors que leur niveau de production était à la baisse au cours des dernières années (à peine 600 places financées en 2016), Emmanuel Macron a promis pendant sa campagne de créer 10 000 places au cours du quinquennat, soit 2 000 par an, en cohérence avec une circulaire d'avril 2017, pour atteindre une capacité de 25 000 places en 2022. Le budget alloué en 2018 augmente effectivement de 21 %, pour atteindre 108 millions d'euros. Cette réponse s'inscrit parfaitement dans le cadre du logement d'abord, puisqu'il s'agit de logements pérennes, dignes et abordables, financés en PLAI, pour des personnes en grande précarité ayant passé parfois des années à la rue. Ces logements sont semi-collectifs, permettant à la fois une vraie autonomie dans son logement et un accompagnement renforcé avec des hôtes et des espaces de vie en

²⁸ Voir le palmarès de la loi SRU publié par la Fondation Abbé Pierre en janvier 2018.

commun, du moins quand la ligne budgétaire n'est pas détournée de son objet localement avec le financement de structures parfois plus proches de l'hébergement. Les pensions de famille sont donc à développer fortement, et leur fonctionnement doit être revalorisé au-delà des 16 euros/jour qui n'ont pas été revalorisés depuis dix ans. Mais elles ne peuvent constituer des réponses uniques et massives aux problèmes des dizaines de milliers de personnes sans domicile, contrairement au logement social classique, qui doit donc être renforcé en parallèle.

MOBILISER LE PARC PRIVÉ : UN OBJECTIF PROMETTEUR, MAIS DES DISPOSITIFS TROP PEU INCITATIFS ET CIBLÉS

Une politique de résorption du sans-abrisme doit être complétée par une meilleure utilisation du gisement des logements locatifs privés, attribués dans des conditions plus souples que les logements sociaux, et présents sur tout le territoire, y compris dans des quartiers dotés de peu de logements sociaux et de foncier disponible.

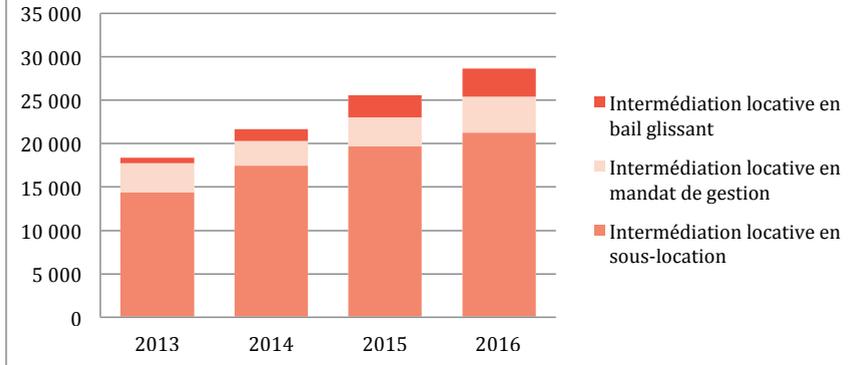
Le candidat Emmanuel Macron avait donc fait à juste titre de l'intermédiation locative (IML) dans le parc privé une des principales réponses pour mettre en œuvre le logement d'abord, aux côtés des logements très sociaux (PLAI) et des pensions de famille. Cette ambition rejoint, sur le principe, celle de la Fondation Abbé Pierre, qui avait publié à la demande de la ministre du Logement un rapport sur la « mobilisation du parc privé à vocation sociale »²⁹.

Pour l'instant, seul le dispositif Solibail atteint un niveau conséquent, avec plus de 25 000 places mobilisées. **L'objectif présidentiel est de porter ce stock à 65 000 places en 2022, c'est-à-dire quadrupler le rythme d'accroissement du parc.** L'objectif est ambitieux et positif, mais il doit être mieux ciblé sur le mandat de gestion, qui constitue une vraie solution de logement pérenne avec un bail au nom du locataire, plutôt qu'en sous-location, qui implique pour les occupants de devoir quitter le logement au bout de deux ans (alors même que cette occupation précaire, souvent, se pérennise faute de sortie vers le logement social). Le mandat de gestion ne représente aujourd'hui qu'un quart des places en Solibail, mais le Gouvernement semble vouloir le développer davantage. Toujours est-il qu'il faut pour monter en puissance, lancer une campagne de communication massive permettant d'espérer un quadruplement du rythme d'accroissement de Solibail. À noter que le budget IML a bénéficié d'une augmentation de 22 % dans la loi de finances pour 2018, passant de 77 à 94 millions d'euros.

²⁹ Christophe Robert, « La mobilisation du parc privé à des fins sociales », rapport remis à la Ministre du Logement, novembre 2016.

Solibail : nombre de places en intermédiation locative financées par l'État

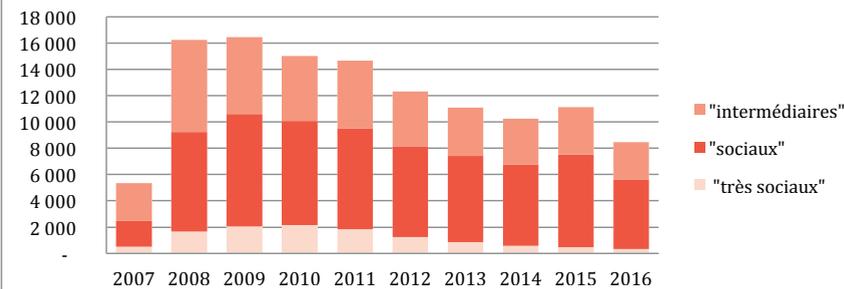
(en stock)- DGCS



Le rapport de la Fondation Abbé Pierre souligne les principaux obstacles à la massification des conventionnements sociaux de logements privés : complexité des procédures, instabilité des dispositifs, fragilité des opérateurs associatifs, frilosité des professionnels de l'immobilier, stigmatisation récurrente des publics en difficulté, difficulté à compenser les loyers de marché dans les zones tendues, préférence pour la sous-location, implication inégale des collectivités... De manière générale, il ressort que **la mobilisation du parc privé à des fins sociales n'a jusqu'à présent pas constitué une priorité**. Faute de volontarisme politique, de financement à la hauteur et de campagnes de communication simples, continues et massives, elle peine à sortir de la marginalité.

Tout l'enjeu réside pourtant dans la proposition aux propriétaires privés d'un pac-

Nombre de logements conventionnés ANAH



kage comprenant des aides simplifiées, sous forme d'exonération de taxe foncière et de crédit d'impôt (plutôt que d'un abattement fiscal³⁰), qui assurent un rendement locatif par une indemnisation fine des baisses de loyer consenties (par rapport au loyer de marché réel), d'éventuels travaux de remise en état du logement, ainsi qu'une gestion locative adaptée garantissant le paiement du loyer et la prise en charge en cas de dégradation ou de vacance. En échange de ces conditions avantageuses, ces logements privés doivent accueillir, principalement en mandat de gestion, des ménages prioritaires en difficulté.

Suite à ce rapport, le gouvernement précédent a créé au début de l'année 2017 un nouveau produit fiscal, un conventionnement ANAH intitulé « Louer abordable », surnommé « Cosse dans l'ancien », en remplacement du « Borloo dans l'ancien ». Mais ce produit ne reprenait pas l'ensemble des propositions de la Fondation Abbé Pierre, et semble aujourd'hui souffrir de certaines limites, qui risquent d'empêcher d'enrayer la chute des conventionnements ANAH.

Son barème est prévu pour favoriser le recours à l'intermédiation locative, avec un taux unique d'abattement fiscal avantageux de 85 % quelle que soit la zone et le loyer pratiqué.

Abattements fiscaux 2017 « Louer abordable » (en %).				
	A	B1	B2	C
Intermédiaire	30	30	15	
Social	70	70	50	
Très social	70	70	50	
IML	85	85	85	85

Il est trop tôt pour tirer un bilan de ce nouvel outil, mais les premières évaluations permettent de douter de son succès (la loi de finances 2018 ne prévoit que 12 millions d'euros de dépenses fiscales à cet effet). Le zonage géographique permettant de moduler le niveau des aides et des loyers plafonds, comme à chaque fois, demeure grossier. En divisant la France en cinq zones, il ne correspond pas aux loyers de marché, qui divergent fortement au sein d'une même zone, selon le quartier, la superficie, la typologie et la date de construction des logements. Or, l'aide fiscale pourrait être modulée selon les loyers mesurés finement par les observatoires des loyers de l'ANIL, qui couvrent aujourd'hui la plupart des agglomérations. Faute de quoi les logements pour lesquels les loyers de marché sont les plus élevés (ceux des

³⁰ Le maintien d'un abattement fiscal plutôt qu'un crédit d'impôt a pour conséquence d'exclure de l'avantage les propriétaires payant peu ou pas d'impôt et d'aider proportionnellement plus les ménages les plus aisés.

petits logements des quartiers prisés, par exemple) resteront peu conventionnés, car le niveau de loyer-plafond de l'ANAH et d'aide fiscale ne permettent pas de concurrencer le marché. Alors même que c'est ce type de petits logements en zones tendues qu'il faudrait mobiliser en priorité.

De plus, les niveaux d'abattement fiscal étant les mêmes pour les niveaux de loyer « social » et « très social », cela revient en pratique à supprimer les conventionnements « très sociaux », alors qu'il s'agit précisément de ceux qu'il faut privilégier pour sortir un maximum de personnes de l'hébergement et de la rue. Les niveaux de loyer dits « sociaux » sont bien trop élevés, entre 7 et 12 euros/m² (le loyer moyen au m² en logement social est de 5 euros). Le niveau d'abattement le plus favorable (85 %) est destiné aux propriétaires passant par l'intermédiation locative, sans la lier à un niveau de loyer social ou très social, si bien qu'un propriétaire rationnel optera pour un conventionnement dit « intermédiaire », dont le loyer varie entre 9 à 17 euros/m². Les opérateurs peuvent certes refuser des niveaux de loyer aussi élevés et proposer aux propriétaires candidats de pratiquer des loyers plus bas, mais l'affichage d'un tel niveau de loyer plafond initial complique la tâche des associations dès le premier contact établi avec les propriétaires.

Plafonds de loyer 2017 « Louer abordable »					
Loyer plafond / zone	A bis	A	B1	B2	C
Plafond «intermédiaire»	16,83 €	12,50 €	10,07 €	8,75 €	8,75 €
Plafond «social»	11,77 €	9,06 €	7,80 €	7,49 €	6,95 €
Plafond «très social»	9,16 €	7,05 €	6,07 €	5,82 €	5,40 €

Des premières simulations établies sur un échantillon de 40 villes dans le cadre d'un mémoire du Master « Management de l'immobilier » de l'université de Paris-Dauphine confirment les biais du Louer abordable³¹. Une seule configuration est plus avantageuse que le marché dans plus de la moitié des cas (60 %) : la location d'un T3 de 60 m² en intermédiation locative au niveau de loyer intermédiaire. Un conventionnement social avec intermédiation locative n'est avantageux que dans 5 % des villes étudiées (2,5 % sans intermédiation).

Le zonage défaillant et les niveaux de loyer plafonds élevés aboutissent, toujours d'après cette simulation, à des effets d'aubaine potentiels : dans 10 des 40 villes étudiées, comme à Lille, Toulon ou Brignoles, le loyer « intermédiaire » est supérieur au loyer de marché, si bien que les bailleurs pourraient être aidés fiscalement pour pratiquer des loyers... au-dessus du marché.

Tous ces défauts, qui étaient à bien des égards ceux des dispositifs précédents,

³¹ Estelle Fromage, « De l'intérêt du dispositif Louer abordable. Quels avantages et quelles limites pour le parc immobilier privé », master 246 – Université Paris Dauphine, 2017.

sont bien connus et certains au sein de la majorité envisagent d'y remédier, sur le modèle du « package » proposé par la Fondation Abbé Pierre. Cela nécessiterait d'y travailler en amont du prochain projet de loi de finances pour être prêt dès l'an prochain.

ACCUEILLIR DIGNEMENT LES MIGRANTS : DERRIÈRE UN DISCOURS D'OUVERTURE, DES PRATIQUES RÉPRESSIVES ?

Le sort indigne réservé à une partie des personnes migrantes en France est identifié dans le plan de la Fondation Abbé Pierre comme une des causes majeures du sans-abrisme. Depuis des années, leur accueil en France n'est pas à la hauteur de nos obligations internationales. Le manque de places d'hébergement en CADA et l'embolie générale des dispositifs ont provoqué le développement de bidonvilles, à Calais, Paris ou ailleurs. Sur ce sujet, le candidat Emmanuel Macron avait développé un discours en rupture, optimiste, mettant l'accent sur l'hospitalité due aux personnes arrivant sur notre territoire. Hélas, malgré une poursuite de l'effort de financement de places en CADA à saluer, la déception sur les autres aspects de ce sujet a été grande et rapide.

Le double discours, d'abord accueillant dans la bouche du Président **puis répressif** dans celle du ministre de l'Intérieur Gérard Collomb, n'a jamais été aussi criant. Dès les premières semaines du nouveau gouvernement, se sont multipliées les attaques sans nuances contre les migrants, les associations et les citoyens qui leur viennent en aide (à la place de l'État), notamment à la frontière italienne.

Au début de l'été, le ministre de l'Intérieur a demandé avec mépris aux associations actives à Calais d'aller « déployer leur savoir-faire » ailleurs. Il a ensuite fallu que le tribunal administratif de Lille condamne l'État à installer des points d'eau, des latrines et un dispositif adapté d'accès à des douches dans la ville permettant aux migrants de boire, se laver et laver leurs vêtements... Plutôt que d'appliquer cette décision, le ministre de l'Intérieur et la maire de Calais ont préféré faire appel, avant que le Conseil d'État ne rejette leurs requêtes le 31 juillet.

À Calais, un rapport de Human Rights Watch, parmi de nombreux autres, fait état de nombreux témoignages de mauvais traitements : « *usage courant de gaz poivre sur des migrants, enfants et adultes, alors qu'ils sont endormis ou dans d'autres situations où ils ne présentent aucune menace ; qu'ils aspergent de ce gaz ou confisquent des sacs de couchage, des couvertures et des vêtements ; et que parfois, ils pulvérisent du gaz sur la nourriture et l'eau des migrants. Les policiers perturbent également la délivrance d'assistance humanitaire. Les abus policiers ont un impact négatif sur l'accès aux services de protection de l'enfance et sur la volonté de migrants et leur capacité de déposer une demande d'asile*³² ».

³² Human Rights Watch, « « C'est comme vivre en enfer » : Abus policiers à Calais contre les migrants, enfants et adultes », juillet 2017.

Ces pratiques, répétées, ne sont pas des dérapages ou des actes isolés, mais constituent **une politique de découragement des personnes**. Une politique de dissuasion globalement assumée par le préfet du Pas-de-Calais, qui reconnaît que « *des opérations sont régulièrement menées pour retirer les tentes et abris de fortune découverts dans le Calais, dès qu'un point de fixation est repéré*³³ ». Le 23 juin 2017, le ministre de l'Intérieur Gérard Collomb a confirmé que, après l'évacuation de la « jungle » et l'incendie du camp humanitaire de Grande-Synthe, son refus de tout point d'accueil : « *Nous ne voulons pas de camp ici, parce que chaque fois qu'on a construit des centres, il y a eu appel d'air* ». Mais, comme le montre l'histoire de Sangatte ou Calais depuis quinze ans, si les « points de fixation » sont régulièrement dispersés, ils sont aussi régulièrement reconstitués, aux mêmes endroits ou plus loin.

Cette politique « d'une dureté sans précédent », pour reprendre le titre de la une du Monde du 16 décembre 2017, est particulièrement virulente envers le droit à l'hébergement des personnes en situation irrégulière. Le chef de l'État a plusieurs fois précisé sa position à ce sujet. « *Quel est cet État où en effet, on héberge, alors qu'on ne commence pas à regarder administrativement quels sont les droits ?* », avait-il demandé lors de son discours aux préfets, le 5 septembre 2017. « *Je n'accepterai jamais que, lorsque l'administration vient faire son travail dans un centre d'hébergement, une association puisse empêcher à l'administration de le faire. C'est cette double exigence que nous devons tenir. Et aujourd'hui, certaines associations ont un discours qui se nourrit de notre inefficacité. Ayons cela en tête* ».

La poursuite des sans-papiers tend à cibler désormais les centres d'hébergement, alors qu'ils en étaient jusqu'à présent plutôt préservés. C'est ainsi que, le 14 novembre 2017, le préfet de Haute-Savoie a demandé par écrit aux hébergeurs du département de lui « communiquer chaque mois (...) la liste nominative des personnes hébergées au sein de leur structure en précisant l'identité (nom et prénom), la composition familiale et la date de naissance des intéressés », dans le but « d'assigner à résidence les personnes n'ayant plus de droit au séjour en France présentes dans les dispositifs d'urgence pérennes ». Alors même que la CNIL, en vertu de la loi Informatique et liberté, interdit aux hébergeurs de fournir de telles données.

Depuis, la circulaire très controversée du 12 décembre 2017³⁴ prévoit que des « équipes mobiles » constituées d'agents des préfectures et de l'OFII³⁵ puissent entrer dans les centres d'hébergement d'urgence pour vérifier la situation administrative des personnes, sur la base d'un recensement des personnes hébergées,

³³ Maryline Baumard, « À Calais, un retour des migrants sous haute tension », *Le Monde*, 3 juin 2017.

³⁴ Relative à l'examen des situations administratives dans l'hébergement d'urgence.

³⁵ Office français de l'immigration et de l'intégration.

afin d'orienter les personnes concernées vers le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile tandis que « *les personnes en situation irrégulière, faisant l'objet d'une OQTF*³⁶ (...) *devront être orientées vers un dispositif adapté en vue de l'organisation d'un départ contraint* ».

Cette circulaire, tout en réaffirmant le principe, constitue bel et bien une remise en cause effective de l'accueil inconditionnel en hébergement³⁷. Elle prévoit en effet explicitement que « le maintien dans ces structures d'hébergement est subordonné à une évaluation de la situation de la personne accueillie à qui il doit être proposée une orientation adaptée ». L'évaluation en question porte avant tout sur la situation administrative des personnes, et sur leur situation sociale seulement « en fonction des ressources mobilisables ».

Quelle que soit in fine l'effectivité des expulsions d'hébergement de personnes en situation irrégulière, cette circulaire seule est une atteinte à l'accueil inconditionnel. Dès lors qu'ils auront à craindre que les lieux d'hébergement ne soient plus pour eux des espaces d'accueil et de repos mais des lieux de contrôle, les migrants risquent de ne plus y recourir et de se tourner davantage encore qu'aujourd'hui vers des solutions moins visibles comme les squats, les marchands de sommeil ou les bidonvilles. Cette logique de tri des personnes migrantes en hébergement selon leur statut administratif se manifeste de plus en plus à travers la multiplication des centres d'accueil et d'évaluation administrative (CAES) ou des centres d'accueil et d'orientation (CAO)³⁸.

Cette attitude modifie la nature des opérations d'évacuation de campements. A Paris, par exemple, près de 2 500 migrants ont été évacués Porte de la Chapelle en août 2017 et orientés essentiellement vers des gymnases. « *C'est une opération d'un nouveau genre parce que l'ensemble des personnes vont subir un contrôle de leur situation administrative et seront ensuite orientées en fonction de leur situation* », avait alors souligné le directeur de cabinet du Préfet de police. **Trier les personnes dans le cadre de l'accueil en hébergement d'urgence constitue une rupture, non pas de politique migratoire, mais de politique sociale et humanitaire.** Comme le dit le spécialiste de l'immigration Patrick Weil, « *tant que les gens ne sont pas reconduits, notre devoir est de bien les traiter sur des points fondamentaux : l'accueil des enfants à l'école, la santé et l'hébergement d'urgence. On ne touche pas à ça* ». Ce durcissement sans précédent de la politique d'accueil, ou plutôt de dissuasion, devient de plus en plus « *une politique migratoire sans humanité* », pour reprendre les mots du Défenseur des droits Jacques Toubon.

³⁶ Obligation de quitter le territoire français.

³⁷ Article L.345-2-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF) : « *Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence* ».

³⁸ Ministère de l'Intérieur, « *Information relative à l'évolution du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés* », 4 décembre 2017.

Le renvoi massif de toutes les personnes sans titre de séjour valable est une vue de l'esprit depuis vingt ans en France. Au fil des années, quelle que soit la posture des gouvernements successifs, y compris les plus durs, le nombre de reconduites à la frontière reste relativement stable, autour de 15 à 25 000 par an (si l'on enlève le cas particulier des allers-retours des ressortissants d'Europe de l'Est). Des expulsions du territoire plus massives se heurtent en effet aux résistances du corps social, des parents d'élèves, des travailleurs sociaux, des employeurs, des collègues, qui s'opposent bien souvent à ces démarches humainement très violentes. Une politique qui présente aussi un coût important pour l'appareil policier et judiciaire. Sans compter qu'une grande partie des personnes visées ne sont pas expulsables, pour des raisons médicales, familiales, scolaires ou tout simplement faute de pouvoir les renvoyer vers des pays en guerre ou qui refusent de les accueillir.

Face à cette problématique complexe et politiquement sensible, **un plan logement d'abord qui ne laisserait personne de côté** doit apporter des réponses humaines, dignes et efficaces. Les acteurs confrontés à l'embolie de l'hébergement hôtelier plaident souvent, à juste titre, pour faciliter les régularisations et permettre aux personnes d'entamer enfin un parcours dans le logement, l'emploi et la formation sans entrave. Certaines associations, dans le cadre du plan de réduction des nuitées hôtelières de la DIHAL, travaillent dans cette optique avec succès. Cette revendication s'appuie sur des motifs de dignité humaine mais aussi d'efficacité budgétaire, tant le recours à l'hôtel constitue une dépense extravagante pour une efficacité sociale déplorable.

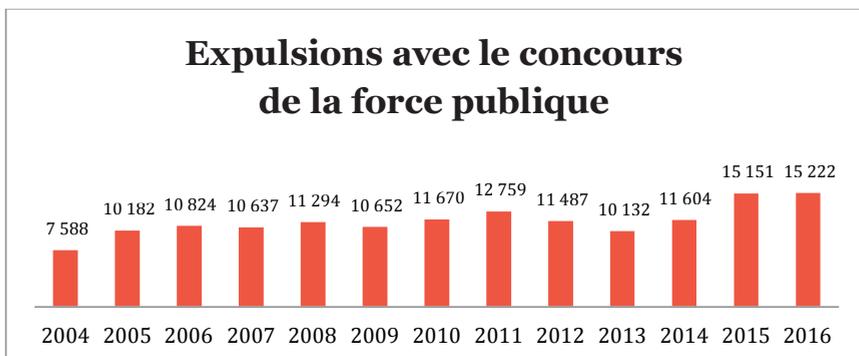
Même privées du droit au séjour, les dizaines voire centaines de milliers de personnes sur notre territoire n'en ont pas moins des droits fondamentaux que la France doit respecter. Se focaliser uniquement sur les demandeurs d'asile enregistrés et les personnes l'ayant obtenu et expulser tous les autres, comme le répète le gouvernement, alors que la situation n'est pas aussi binaire, ne constitue pas une politique d'accueil digne, ni même efficace.

PRÉVENIR LES EXPULSIONS LOCATIVES POUR ENRAYER UNE NOUVELLE HAUSSE DU SANS-ABRISME

Un plan logement d'abord cohérent doit, outre l'accès au logement des personnes sans domicile, s'attacher à éviter au maximum les ruptures conduisant les ménages en difficulté à perdre leur logement.

Le sujet le plus évident dans ce domaine est celui des expulsions locatives, pour lequel tous les indicateurs sont au rouge. Alors que l'année 2015 avait été marquée par une hausse inédite du nombre d'expulsions locatives de 25 % en un an, les chiffres 2016 sont pires. 15 222 ménages ont été expulsés avec le concours de la force publique. Triste record, qui confirme la tendance de long terme, avec une augmentation de 140 % en 15 ans. Sans oublier que deux à trois fois plus de ménages quittent leur domicile avant l'arrivée des forces de l'ordre, sous la pression de la procédure. **L'État réitère régulièrement son intention de prévenir les**

expulsions, notamment à travers la création d'un Pôle national de prévention des expulsions et la mise en œuvre depuis un an d'un plan d'actions interministériel, **mais son action reste insuffisante.**

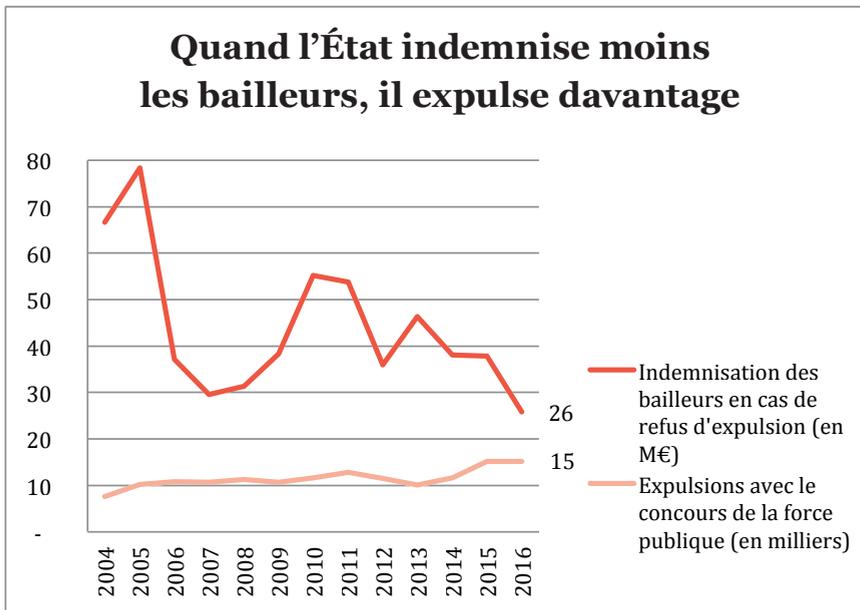


La relative protection des ménages reconnus prioritaires au titre du Dalo semble avoir largement volé en éclat. Pourtant la circulaire du 26 octobre 2012 dite Valls/Duflot, réitérée en mars 2017, demandait clairement aux préfets de ne pas expulser ces personnes avant leur relogement effectif. Depuis le 1^{er} avril 2017, La Fondation Abbé Pierre a constaté une forte augmentation des expulsions locatives de ces ménages et du nombre d'accords du concours de la force publique. Les nombreux exemples individuels, recensés par le comité de suivi Dalo, montrent qu'il ne s'agit pas de bailleurs en difficulté ni des locataires de « mauvaise foi », mais de situations socialement difficiles, pour lesquelles l'expulsion pourra conduire au sans-abrisme, provoquant — quand elles l'obtiennent — une prise en charge à l'hôtel coûteuse et précaire pour les familles.

C'est le cas, par exemple, d'une femme vivant dans un logement du parc privé depuis 1999, avec ses 3 enfants. Elle a reçu un congé pour vente en juin 2014, a été reconnue « prioritaire Dalo » au titre de la menace d'expulsion en mai 2015 et expulsée de son logement le 18 avril 2017, alors qu'elle était positionnée sur un logement social. Un autre locataire du parc privé, dans l'incapacité de régler la totalité de son loyer suite à une perte d'emploi et reconnu « prioritaire Dalo » en juin 2014, n'a reçu une proposition de relogement qu'en mai 2017 et a pourtant été expulsé le 2 juin suivant, sans attendre la décision du bailleur social.

Faute de moyens budgétaires pour indemniser les bailleurs en cas de refus d'expulser, les concours de la force publique sont accordés de plus en plus facilement, quitte à dépenser davantage d'argent public pour payer des hôtels ensuite, sans compter les multiples coûts économiques et sociaux générés. Un couple avec enfants, en attente de logement social depuis 2011, prioritaire Dalo depuis 2016, pour qui l'État a été condamné par le tribunal administratif à verser une astreinte en février 2017, a été malgré tout expulsé à Paris en avril 2017 et envoyé à l'hôtel à Chelles (77), sans cuisine ni micro-ondes,

dans une zone industrielle à 30 minutes à pied de la gare et sans transports en commun. Le mari travaille pourtant très tôt le matin à Paris et les enfants sont scolarisés dans le 17^e arrondissement. Une dame, prioritaire Dallo, n'arrivant plus à régler son loyer parisien de 787 euros, a été expulsée avec sa famille mi-juillet 2017 et placée dans un hôtel loin de tout à Méry-sur-Oise (95), avec un arrêt de bus à 30 minutes à pied. Le tout pour une indemnité de plus 2 700 euros par mois payée par l'État. Le comité de suivi Dallo, qui a mis en place un compteur en ligne actualisé régulièrement, a recensé 52 ménages dans ce cas expulsés en 2017 et 234 en procédure d'expulsion, mais de nombreux cas lui échappent certainement faute de signalement. Au-delà du cas des ménages Dallo expulsés il faut mentionner les nombreux ménages menacés d'expulsion dont le dossier est de plus en plus rejeté en Commission de médiation Dallo, sans parler de l'immense majorité des ménages soumis à une procédure qui ne déposent pas de recours Dallo.

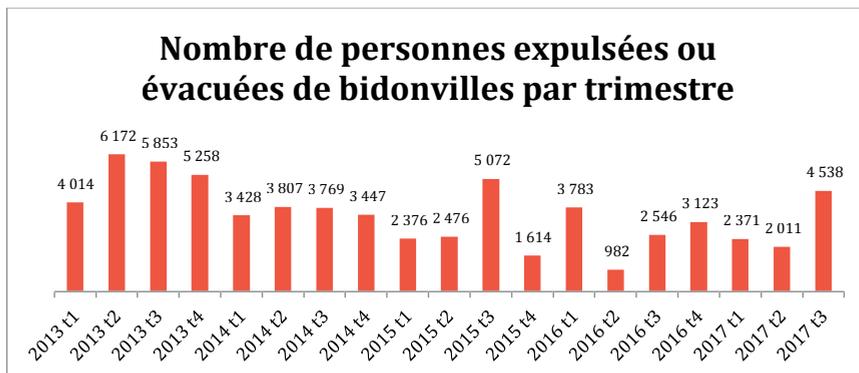


Fonds de Solidarité Logement, diagnostics sociaux et financiers avant audience, maintien des aides au logement par la CAF, indemnisation des bailleurs... : de nombreux dispositifs d'aide existent, mais sont trop peu mobilisés alors qu'ils peuvent avoir un réel impact. L'urgence est donc aujourd'hui de déployer des moyens humains et financiers pour empêcher au maximum ce phénomène dramatique pour des milliers de familles.

La hausse des expulsions, qui trouve ses origines dans l'augmentation des loyers et de la précarité, sauf coup d'arrêt volontariste, se poursuivra. D'une part, le rabotage constant des APL diminue sensiblement, de gel en coupes sèches, le reste-à-vivre des allocataires modestes. D'autre part, l'instauration d'un « bail mobilité », prévu dans le cadre du projet de loi ELAN, en multipliant les situations de précarité vis-

à-vis du logement risquerait fort, s'il était adopté et généralisé, d'engendrer des procédures supplémentaires contre ceux qui ne trouveront pas à se reloger à l'issue de leur bail d'un à dix mois. À cet égard, le gouvernement devrait méditer l'exemple britannique, qui a également instauré un bail de ce type, d'une durée de 6 à 12 mois, le « Assured shorthold tenancy » (AST). D'après l'équivalent de la Cour des comptes britanniques, le National Audit Office, l'explosion du nombre de ménages sans domicile, passé de 48 000 en 2011 à 77 000 en 2017, peut être attribuée à hauteur de 74 % à la fin de contrats de ce type, qui a précipité vers le secteur de l'hébergement trois fois plus de ménages qu'il y a sept ans³⁹.

La politique d'expulsions mais aussi d'évacuations pèse particulièrement sur les 16 000 habitants des près de 570 bidonvilles et squats de France métropolitaine. Malgré la circulaire du 26 août 2012, qui demandait aux préfets une évaluation sociale et un relogement, les chiffres des expulsions et évacuations de terrain restent à des niveaux très élevés. Depuis l'annonce, en début d'année 2014, d'une politique de résorption des bidonvilles, ce sont près de 40 000 personnes qui ont été expulsées ou évacuées, la plupart du temps sans propositions de solution digne et pérenne. La tendance, loin de s'atténuer, est à la hausse. Au troisième trimestre 2017, qui mesure donc les premiers mois d'activité du nouveau gouvernement, 4 538 personnes ont été expulsées de 34 lieux de vie (bidonvilles ou squats) en France⁴⁰, un quasi-doublement par rapport au trimestre précédent. Pour les trois premiers trimestres 2017, ce sont 84 lieux de vie concernant 7 311 personnes qui ont été évacués⁴¹.



Source : ERRC-LDH.

³⁹ La part des ménages faisant appel au secteur de l'hébergement suite à la fin de leur AST est passée de 11 à 32 % entre 2010 et 2017 : « Dans le passé, beaucoup de ces ménages vivaient chez un autre ménage et on leur disait de partir, ou leur itinérance était due à une rupture relationnelle. Cependant, depuis 2010, on a constaté une augmentation substantielle et sans précédent de la proportion de ménages faisant appel à l'hébergement suite à la fin d'une « Assured shorthold tenancy » (AST). » (National Audit Office, « Homelessness », 2017).

⁴⁰ LDH et ERRC, « Recensement des évacuations forcées de lieux de vie occupés par des Roms (ou des personnes désignées comme telles) en France », 3e trimestre 2017. Ces chiffres ne comprennent pas Calais et les occupations parisiennes.

⁴¹ Ibid.

Pour la première fois en 2017, en application de la loi Égalité et citoyenneté, la trêve hivernale peut profiter aux habitants des bidonvilles. Hélas, les expulsions se sont poursuivies, considérant parfois que les occupants sont entrés par voie de fait sur le terrain. Et même sans procédure judiciaire, en toute illégalité, comme le 3 novembre à Lille, à la demande de la municipalité, où les cabanes de quatre familles installées depuis trois semaines, ont été détruites sans leur proposer le moindre hébergement.

Cette multiplication des mesures répressives, au lieu de régler le problème, tend à l'invisibiliser un temps, avant de le reproduire ailleurs et de l'aggraver, occasionnant ruptures d'accompagnement, de soins, de scolarisation. Médecins du Monde a montré, par exemple, que des familles pouvaient être expulsées plusieurs fois par an, les forçant chaque fois à poursuivre leur errance un peu plus loin, comme ce patient atteint de tuberculose qui a été expulsé quatre fois de quatre villes différentes de Seine-Saint-Denis, entre février et décembre 2016, engendrant autant de ruptures de traitement et des liens de confiance⁴². Une pratique coûteuse pour l'État (que l'association Le Pérou estimait en 2014 à 320 000 euros par opération⁴³) et surtout socialement ravageuse pour les populations concernées.

Malgré un travail indéniable de la DIHAL dans le soutien logistique et financier à des projets, que certaines collectivités territoriales mènent et qui ont permis l'accès au logement d'environ 1 000 personnes par an, par exemple à Toulouse⁴⁴, les montants mobilisés par l'État pour l'accompagnement social des habitants des bidonvilles chaque année sont limités et même en diminution : 4 millions d'euros, puis 3 millions depuis 2016.

De manière plus générale, la puissance publique doit travailler davantage à prévenir les moments de rupture des trajectoires personnelles et résidentielles bien connus que sont les ruptures familiales (violences conjugales, séparations, décohabitation forcée) et les sorties d'institutions, qu'il s'agisse des sorties de détention⁴⁵, d'hospitalisation ou de la protection de l'enfance.

⁴² Médecins du Monde, « Observatoire de l'accès aux droits et aux soins de la mission France », 2017.

⁴³ Pérou, « Partir du bidonville. Une micro-expérimentation constructive », 2014. Maryline Baumard, « 571 bidonvilles ignorés de tous », *Le Monde*, 20 octobre 2017.

⁴⁴ DIHAL, « Actions de résorption des bidonvilles soutenues par la DIHAL : Bilan 2016 et panorama 2017 », juillet 2017.

⁴⁵ Clersé, « favoriser l'accès et le maintien dans le logement des personnes sous main de justice », 2017. Etude financée par la Fondation Abbé Pierre.

Conclusion

S'INSPIRER DU MODÈLE FINLANDAIS, INVESTIR DANS UNE POLITIQUE GLOBALE DU LOGEMENT ABORDABLE

Comme on l'a vu à propos de chacun ou presque des six axes, la principale limite de la stratégie du gouvernement est d'ordre budgétaire. Mettre en œuvre le Logement d'abord à moyens constants est une gageure, mais le faire avec un budget en baisse est voué à l'échec. Les expériences étrangères et françaises montrent que le logement d'abord est économe en deniers publics à moyen terme par rapport à l'hébergement d'urgence.

Il apparaît en effet assez clairement, dans plusieurs pays, que le coût par jour et par personne est plus intéressant que celui du modèle en escalier. Ainsi, en Belgique, ce coût est de 17,80 euros par personne et par nuit dans un programme Housing First, contre 55 euros dans un abri de nuit classique⁴⁶. **À Liverpool, le coût de prise en charge serait de 12 607 £ par personne et par an, trois à cinq fois moins important que dans le système classique**⁴⁷. En France, dans le cadre du programme Un chez soi d'abord, ce coût est estimé à 14 000 euros par personne et par an, auxquels viennent s'ajouter 11 000 euros de soins, contre 30 000 euros tout compris dans le système d'accueil traditionnel en hébergement.

L'amélioration globale du bien-être des personnes entraîne une diminution de la fréquentation des services d'hébergement et des hôpitaux, notamment les services psychiatriques et les services d'urgence⁴⁸. Les hospitalisations sont en diminution et les services d'hébergement ne sont plus surexploités. De manière générale, plus les besoins de la personne sont élevés plus les économies réalisées sur les coûts évités sont importantes⁴⁹.

Mais le logement d'abord nécessite des investissements publics de départ pour financer des logements abordables, des baisses de loyer ciblés, un accompagnement renforcé, la transformation d'hébergements en logements, un recours aux droits accrus, qui permettront dans un second temps seulement de réduire les coûts économiques et sociaux du mal-logement. Ce n'est qu'au prix d'un investissement politique et financier important et sans faille que le nombre de sans-abri peut réellement diminuer, comme nous le montre l'exemple de la Finlande.

⁴⁶ « *Housing First en Belgique: ça marche !, Résultats et invitation à une sortie rapide du sans abrisme* ».

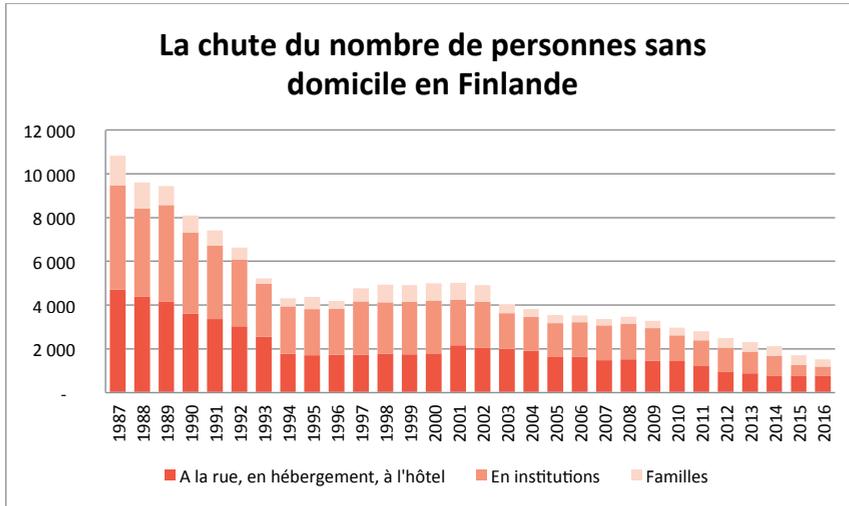
⁴⁷ "Housing First feasibility study for the Liverpool City Region, Crisis", Imogen Blood, 2017.

⁴⁸ Pascal Auquier, « *Un chez-soi d'abord, Rapport intermédiaire de la Recherche, Volet quantitatif* », mai 2016.

⁴⁹ Bretherton, J. et Pleace, N. (2015) *Housing First in England: An Evaluation of Nine Services*.

Le modèle finlandais : pourquoi ça marche ?

Alors que le nombre de sans domicile augmente partout en Europe⁵⁰, la Finlande, qui mène depuis plusieurs décennies une politique de lutte contre le sans-abrisme entièrement basée sur le logement d'abord, est parvenue à diviser le nombre de sans domicile (au sens de l'Insee) par cinq en 20 ans⁵¹.



Source : ARA.

Le pays a amorcé un travail de lutte contre le sans-abrisme dès la fin des années 1980, lorsque la montée de la précarité et la diminution des abris d'urgence avaient provoqué une augmentation du nombre de sans-abri. Un rapport de 1985 du ministère de l'Environnement recommande alors la mise en place d'une politique coordonnée entre les secteurs du logement, de la santé et du social. **Un premier programme est lancé en 1987 avec l'objectif de réduire le sans-abrisme en quatre ans.** Le gouvernement favorise la mise en relation des promoteurs immobiliers avec les bailleurs de fonds, et les fournisseurs de services du secteur associatif en vue de développer une importante offre de logements. C'est à cette période que les premières expériences Housing First voient le jour. Pour suivre l'application des politiques, le Centre de financement et de développement de l'Habitat ARA met en place, à partir de 1987, une étude annuelle d'observation du sans-abrisme. Cette stratégie porte ses fruits puisque les statistiques montrent **une diminution de moitié du nombre de sans domicile entre 1987 et 1996**⁵². En 1995, la Constitution finlandaise consacre le droit au logement pour tous.

⁵⁰ 2^e regard sur l'exclusion par le logement en Europe, Fondation Abbé Pierre et Feantsa, 2017.

⁵¹ *The Finnish Homelessness Strategy, An International Review*, Nicholas Pleace, Rapport du ministère de l'Environnement, 2015.

⁵² "Homelessness Strategies in Finland and the Role of Communal Housing Led Approaches." Fredriksson, Peter. Dublin, 2013.

En 2007, les sans domicile qui présentaient le moins de difficultés avaient été relogés. Mais les précédents programmes n'étaient pas parvenus à prendre en charge les sans-abri de longue durée. Le gouvernement demande alors à un groupe d'experts de lui faire **des propositions pour améliorer le dispositif** existant et mettre fin au sans-abrisme. Le groupe « des grands Sages » propose un programme en deux temps : réduire de moitié le sans-abrisme de longue durée à l'horizon 2011 et y mettre fin en 2015 pour un coût estimé de 200 millions d'euros sur 7 ans répartis entre l'État, les collectivités et la loterie nationale⁵³.

En 2008, le Gouvernement lance le premier programme de lutte contre le sans-abrisme de longue durée : PAAVO I dont l'objectif est de réduire de moitié le nombre de sans abri entre 2008 et 2011 en fournissant des logements neufs, des places de logements accompagnés et en intensifiant la prévention. La stratégie qui consiste à loger directement les personnes sans condition, est élaborée par l'État en lien avec les collectivités locales et les associations. Le programme couvre 10 villes dans lesquelles se trouvent la grande majorité des sans-abri du pays. Elles signent avec l'État des lettres d'intentions adaptées aux particularités locales⁵⁴. L'une des mesures les plus importantes du programme fut de convertir le parc d'hébergement en logements permanents. À l'issue de PAAVO I, les objectifs en terme d'unités de logement ont été atteints (1 650 nouveaux logements créés) et le sans-abrisme a été réduit de 28 %⁵⁵.

En 2012, est lancé PAAVO II dont l'objectif est d'éliminer le sans-abrisme de longue durée, de réduire le risque de sans-abrisme de longue durée en utilisant de façon plus efficace le parc locatif social et d'intensifier encore les mesures de prévention⁵⁶. Pour cette seconde phase, l'accent est mis sur le développement de l'offre de logement dans le diffus, avec des équipes d'accompagnement flottantes et des services de prévention. Des permanences de conseils se sont développées à destination des locataires du parc privé et de publics « à risque ». Celles-ci ont fait leur preuve à Helsinki, par exemple, où l'accompagnement des ménages présentant des difficultés financières a permis de réduire les expulsions locatives de 37 %. Des équipes pluridisciplinaires et coordonnées ont vu le jour, permettant une continuité de la prise en charge quels que soient les aléas dans la vie des personnes. En outre, le recours aux travailleurs pairs a été généralisé à tous les niveaux afin de faire évoluer le dispositif et les pratiques des professionnels. Fin 2015, le sans-abrisme de longue durée avait finalement diminué de 37 % sur l'ensemble du pays, et jusqu'à 74 % dans certaines villes⁵⁷.

⁵³ *Long term homelessness reduction programme 2008 – 2011*, Riikka Luomanen, Ministry of the Environment Finland. La Belgique l'Italie mobilisent également les fonds de la loterie nationale pour financer le logement d'abord.

⁵⁴ Par exemple à Helsinki : [http://www.housingfirst.fi/files/3453/The_letter_of_intent_between_the_state_and_the_city_of_Helsinki_\(2012-2015\).pdf](http://www.housingfirst.fi/files/3453/The_letter_of_intent_between_the_state_and_the_city_of_Helsinki_(2012-2015).pdf).

⁵⁵ *The Finnish Homelessness Strategy, An International Review*, Nicholas Pleace, Rapport du Ministère de l'environnement, 2015.

⁵⁶ *The Finnish National Programme to reduce long-term homelessness (Paavo 2) 2012–2015, Intermediate Report*, Ministry of Environment of Finland, 2014.

Ces chiffres encourageants ne sont pas simplement le résultat du modèle Housing First en tant que tel, mais aussi de son utilisation dans le cadre d'une politique ambitieuse et globale basée sur trois points :

- La coordination des acteurs, chacun assumant ses responsabilités, à la fois à différents niveaux territoriaux mais aussi entre les différents secteurs du logement, du social et de la santé,
- Le développement rapide d'une offre de logement pour les sans-abri (transformation de l'hébergement, construction, réorientation des attributions), qui leur est particulièrement destinée,
- La transformation du secteur de service social (formation, organisation, prise en compte des publics spécifiques, équipes flottantes pluridisciplinaires, etc.)⁵⁸.

Enfin, il existe une implication forte des décideurs politiques, des acteurs de terrain et des chercheurs en charge de l'évaluation qualitative et quantitative des politiques menées, mais aussi de travailleurs pairs. Chaque étape a été le fruit de réflexions croisées sur les ajustements à tenir pour améliorer les politiques concernées.

Pour autant, le sans-abrisme n'a pas été éradiqué en Finlande, notamment parmi les « invisibles » logés chez des tiers (qui n'entrent pas en France dans la définition des sans-domicile de l'Insee). Les logements abordables manquent encore, et de nouveaux publics apparaissent dans les dispositifs (comme les jeunes ou les migrants)⁵⁹. Il est alors apparu nécessaire d'accentuer les mesures de prévention à l'égard des publics les plus à risque (demandeurs d'asile, réfugiés, familles en difficulté personnes sortant de prison, hôpital ou aide sociale à l'enfance). **Un nouveau programme en 2016 a mis l'accent sur la construction et la prévention**, à travers des stratégies municipales de prévention du sans-abrisme⁶⁰. Ce plan d'action représente un coût estimé pour la période 2016-2019 à 78 millions d'euros⁶¹. Pour la prévention de la récurrence du sans-abrisme, le plan prévoit le maintien du modèle Housing First en mettant l'accent sur l'accompagnement. Mais il prévoit aussi la recherche et le développement d'alternatives telles que les Pensions de famille pour les personnes pour lesquelles la vie dans un logement isolé standard ne s'avère pas possible à ce stade.

⁵⁷ *Homeless in 2015, ARA.*

⁵⁸ *Proposal for a Government resolution on the continuation of the national programme to reduce long-term homelessness, in accordance with the Government Programme REDUCING LONG-TERM HOMELESSNESS 2012 –2015.*

⁵⁹ *The Finnish Homelessness Strategy, An International Review, Nicholas Pleace, Rapport du Ministère de l'environnement, 2015.*

⁶⁰ http://www.ara.fi/en-US/Housing_programs/Municipal_Strategies_to_Prevent_Homelessness/Objectives.

⁶¹ *"Action Plan for Preventing Homelessness in Finland 2016–2019, Ministry of Environment of Finland", 2016.*

La Finlande a consacré un budget de plus de 200 millions d'euros entre 2008 et 2015 pour financer son programme national de lutte contre le sans-abrisme. Elle s'appuie également sur des fonds européens, comme le Fonds Social Européen (FSE) pour financer son programme de soutien aux municipalités⁶².

L'étude du modèle finlandais montre que **le respect du droit fondamental qu'est l'accès et le maintien dans un logement adéquat peut servir de clé de voûte à toute une politique de lutte contre le sans-abrisme**. Pour autant, le modèle Housing First ne peut résoudre à lui seul le problème. La production de logements abordables à destination des plus démunis, la qualité de la prévention, la capacité à s'adapter aux évolutions du sans-abrisme restent déterminants. Surtout, l'accompagnement adapté aux besoins et surtout aux souhaits de chaque personne est primordial, faute de quoi les personnes et les dispositifs peinent à s'ajuster. L'accompagnement dans toutes ses dimensions est un fil rouge qui relie toutes les pratiques d'accès direct au logement et conditionne leur réussite mais il manque de financements adéquats en France et d'une coordination de tous les acteurs locaux pour devenir une clé de mise en œuvre du Logement d'abord.

Le Logement d'abord : un projet européen ?⁶³

Si l'économie redémarre en Europe, le sans-abrisme quant à lui ne cesse d'augmenter. Il est donc temps pour l'Union européenne d'aider ses citoyens les plus démunis. Depuis son arrivée à la tête de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker plaide pour une Europe plus juste et, avec le vote du Brexit en juin 2016, plus sociale. Cette démarche a été soutenue par Emmanuel Macron, lors de sa campagne présidentielle, qui a largement défendu l'idée « d'une Europe qui protège les gens »⁶⁴.

Le 17 novembre 2017, les chefs d'États et de gouvernements ont signé à Göteborg le « Socle des droits sociaux »⁶⁵. Élaborée par la Commission européenne, cette recommandation indique aux États Membres la voie à suivre en mettant en avant le rôle social de l'Union Européenne et la préoccupation d'une « croissance inclusive ». « L'objectif du socle européen des droits so-

⁶² C'est le cas également de l'Italie qui a prévu d'utiliser 100 millions d'euros répartis entre le Fonds Social Européen (FSE) et le Fonds Européen d'Aide aux plus Démunis (FEAD) pour la mise en place d'un réseau d'aide aux sans domicile basé sur les principes de Housing First.

⁶³ Manifeste de la Feantsa pour lutter contre le sans abrisme en Europe, « Be fair Europe » : <http://www.feantsa.org/download/manifeste5216913800084339080.jpg>.

⁶⁴ Euractiv, 26 mai 2017, « Macron fait l'éloge de l'Europe sociale de Juncker ».

⁶⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1007_fr.htm.

ciaux est de **conférer aux citoyens des droits nouveaux et plus efficaces** »⁶⁶ et repose sur vingt droits et principes. À la 19^e place, on trouve l'accès au logement et l'aide aux sans-abri⁶⁷.

Si la question de l'accès au logement ne relève pas directement des compétences de l'Union Européenne, elle dispose d'instruments politiques suffisants pour orienter les politiques nationales vers une lutte efficace contre le sans-abrisme.

Pour aller plus loin, la mise en œuvre du Socle nécessite l'élaboration d'une feuille de route claire. **L'Union Européenne devrait fixer comme objectif aux États membres l'éradication du sans-abrisme dans le cadre de son agenda 2030.** Il lui serait alors possible d'accompagner, grâce à l'ensemble de ses instruments (législation contraignante, agendas, mesures ouvertes de coordinations, programmes...), les États, au niveau local et national.

Des indicateurs sur le sans-abrisme et l'exclusion du logement devraient dans cette optique être créés pour **mesurer les progrès réalisés** au sein de l'UE et des États membres. Cela suppose d'harmoniser la collecte de données dans chaque pays, en se basant notamment sur la typologie ETHOS⁶⁸. Ce suivi devrait être intégré aux rapports de la Commission sur les progrès de l'UE dans la mise en œuvre de son Agenda 2030 et doit jouer un rôle dans le Semestre Européen et la surveillance des budgets et des économies des États membres.

Enfin, **l'Union dispose de moyens financiers** (fonds européens structurels et d'investissement et les fonds européens d'investissements et stratégiques) qui doivent être mis au service de la lutte contre le sans-abrisme et de l'accès direct au logement.

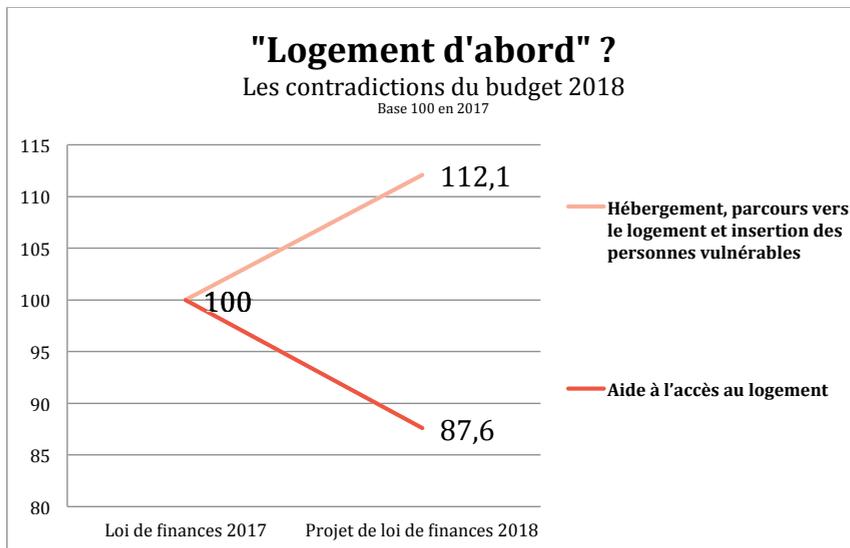
L'analyse de l'exemple finlandais, à l'échelle d'un État certes bien moins peuplé que la France, montre au final toute la pertinence du logement d'abord, à condition de l'inscrire dans une politique sociale du logement plus globale, stable dans la durée, partagée dans sa méthode et correctement financée pendant des années. Elle incite donc à tourner le dos aux économies budgétaires à courte vue, par exemple celles menées cette année au détriment du financement du logement social et des allocataires APL. Comme le montre le graphique ci-dessous, **une stratégie Logement d'abord qui se traduirait par une baisse des crédits d'aide au logement et une fuite en avant vers l'hébergement d'urgence aura peu de**

⁶⁶ https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_fr..

⁶⁷ « 19. Logement et assistance au sans abri : a. Accès au logement social ou à une aide à l'accès au logement doit être fourni aux personnes dans le besoin ; b. Les personnes vulnérables ont droit à un accompagnement adapté et à être protégé contre les expulsions ; c. Un hébergement adapté et un accompagnement doit être fourni aux personnes sans abri pour promouvoir leur insertion social ».

⁶⁸ ETHOS, Typologie européenne de l'exclusion liée au logement, Feantsa.

chances de réussir. Il est au contraire indispensable, au moins pendant quelques années, d'assumer un double investissement, dans l'hébergement et surtout dans le logement, pour faciliter la transition vers une politique de logement d'abord sans laisser à la rue les personnes qui se tournent en urgence vers l'hébergement.



69

Cette politique de coupes budgétaires est vouée à l'échec non seulement social, mais également comptable. C'est là aussi une leçon du contre-exemple britannique. À l'issue d'un rapport sévère, la Cour des comptes de ce pays a conclu que les coupes sombres dans les aides au logement avaient entraîné une hausse sans précédent du nombre de sans domicile : « *Les modifications apportées à l'allocation logement local sont susceptibles d'avoir contribué au décrochage des loyers par rapport aux ressources des allocataires et constituent un élément de l'augmentation de l'itinérance* », générant un coût de gestion du sans-abrisme évalué à un milliard de livres par an, qui n'avait pas été évalué en amont. Avant de conclure que « *la performance récente du ministère en matière de réduction de l'itinérance ne peut donc être considérée comme un bon rapport qualité-prix.* »... Ces enseignements résonnent avec une acuité particulière à l'heure où de nouveaux choix politiques

⁶⁹ La loi de finances adoptée affiche finalement une baisse du budget « aide à l'accès au logement » moins drastique, de 8 % au lieu de 12 % prévu initialement, mais la moindre baisse des aides est compensée par la hausse de TVA sur le monde Hlm. De plus, la « réduction de loyer de solidarité » (RLS), montera bel et bien en puissance de 2018 à 2020.

sont esquissés en France⁷⁰... Mais il est encore temps, en ce début de quinquennat, de redresser le tir et d'engager enfin une vraie politique sociale du logement couplée à une politique, cohérente et fédératrice, de logement d'abord.

⁷⁰ « Depuis 2011, le ministère du Travail et des retraites [britannique] a introduit une série de réformes de l'aide sociale, y compris le plafonnement et le gel de l'allocation logement. Ces réformes ont été conçues pour réduire les dépenses sociales globales et inciter les bénéficiaires à occuper un emploi. (...) Dans le même temps, les loyers dans le secteur privé loué dans une grande partie du pays - Londres en particulier - ont augmenté plus rapidement que la croissance des salaires. Tous ces facteurs semblent avoir contribué à ce que les logements locatifs privés soient devenus moins abordables, ce qui, à son tour, contribuera vraisemblablement à l'itinérance causée par les ruptures de contrats de location de courte durée ». (National Audit Office, « Homelessness », 2017).

Tableau de bord

Le suivi des politiques du logement

AXE 1. Produire suffisamment de logements accessibles partout où les besoins existent

AXE 2. Réguler les marchés et maîtriser le coût du logement

AXE 3. Plus de justice sociale et de solidarité

AXE 4. Les territoires face aux besoins sociaux

SOMMAIRE

AXE 1 :

Produire suffisamment de logements accessibles partout où les besoins existent 289

Une offre de logement insuffisante et inadaptée aux besoins des ménages 289

- Construction de logements : des chiffres insuffisants 289
- Le financement des logements sociaux : toujours loin des objectifs 290
- Des logements sociaux pour partie inadaptés aux nouveaux besoins des ménages 292
- Les mesures en faveur de la production de logements sociaux et très sociaux 294
- Une progression trop lente du parc Hlm 295

Une mobilisation insuffisante du parc existant au profit des ménages pauvres 296

- L'intensification de la lutte contre la vacance 296
- Conventionnement du parc privé : des niveaux extrêmement bas 300
- L'intermédiation locative : en hausse mais avec un impact limité sur la mobilisation du parc privé 301

AXE 2 :

Réguler les marchés et maîtriser le coût du logement 303

La hausse non régulée du coût du logement 303

- L'observation des loyers du secteur privé à l'échelle nationale et locale 303
- Deux dispositifs parallèles pour encadrer les loyers du parc privé 305
- L'encadrement des pratiques des professionnels de l'immobilier 307

Un système de distribution des aides personnelles essentiel et perfectible 308

- Des aides qui ne couvrent plus les dépenses réelles des ménages 310
- Des taux d'effort qui restent élevés 311

La hausse du coût de l'énergie et la lutte contre la précarité énergétique 312

- La montée en charge encore insuffisante du programme Habiter Mieux 313
- Un bouclier énergétique pour remplacer les tarifs sociaux jugés inefficaces 315

AXE 3 :

Plus de justice sociale et de solidarité 317

Des dispositifs d'aide à l'accès et au maintien dans le logement insuffisants 317

- Des FSL sous pression 317
- La nette diminution des aides Loca-Pass 319
- Garantie des risques locatifs : des dispositifs multiples et insuffisants 320
- La prévention des expulsions locatives 321

L'adaptation des capacités d'accueil aux besoins des plus démunis 325

- La dégradation de l'accueil d'urgence 326
- La progression continue du recours aux nuitées d'hôtel 328
- L'enjeu de la qualité de vie dans les structures d'hébergement 339
- Personnes migrantes : un dispositif d'accueil bien peu accueillant..... 330
- La difficile mise en œuvre du « logement d'abord » 334
- Des efforts à poursuivre concernant la réhabilitation des anciens foyers de travailleurs migrants 336
- La lutte contre l'habitat indigne et inconfortable 336
- L'amélioration du parc existant 338
- L'intervention dans les copropriétés fragiles ou en difficulté 340
- La résorption des bidonvilles 341

La mise en œuvre du Droit au logement opposable (Dalo) 343

Droit à l'habitat et à la mobilité pour les Gens du voyage 347

AXE 4 :

Les territoires face aux besoins sociaux 352

Construire une ville équitable et durable 351

- Loi SRU : une loi qui fait ses preuves malgré une application inégale 351
- La politique de la ville et le NPNRU 354

Quid de l'intervention publique en zones rurales ? 356

Solidarités territoriales et mécanismes de péréquation financière 357

Gouverner la politique du logement 359

- L'inxorable montée en compétence des EPCI 359
- Des départements « appui » 361
- Des régions impliquées 362

Le financement des politiques du logement 362

- Ce que le logement rapporte à la collectivité 364

Tableau de bord

AXE 1. Produire suffisamment de logements accessibles partout où les besoins existent

Une offre de logement insuffisante et inadaptée aux besoins des ménages

Un des premiers facteurs de la crise du logement est le déficit de logements abordables financièrement. Alors que la population en France et plus encore le nombre de ménages ont fortement progressé (vieillesse de la population, séparations conjugales, recompositions familiales...), le niveau de construction depuis un quart de siècle n'a pas permis de couvrir l'ensemble des besoins. Surtout, cette production se révèle particulièrement inadaptée aux ménages à bas revenus, dont la crise économique a encore précarisé la situation.

CONSTRUCTION DE LOGEMENTS : DES CHIFFRES INSUFFISANTS

D'après une étude du CGDD¹, la France devrait compter en 2050 près de 30 % de ménages supplémentaires par rapport à 2012, générant des besoins en logements de plus en plus élevés. La demande potentielle devrait atteindre 330 000 à 360 000 logements par an d'ici à 2020. Ces prévisions ne tiennent compte ni du déficit cumulé depuis de nombreuses années (estimé à environ 800 000 logements) ni des besoins liés au mal-logement ou au non-logement. **Les différentes estimations² convergent autour de l'objectif de 500 000 logements à construire chaque année pour répondre à l'ensemble des besoins.**

Depuis 1975, ce niveau n'a jamais été atteint, pas même en 2007, pourtant une année record pour la construction (avec près de 489 000 mises en chantier). Entre 2008 et 2016, moins de 400 000 logements ont été mis en chantier chaque année. La tendance semble s'améliorer sur les derniers mois : entre décembre 2016 et novembre 2017, le nombre de logements autorisés à la construction (504 200) a augmenté de 11,4 % par rapport à la période antérieure, tandis que le nombre de logements mis en chantier (418 200) progressait de 15,7 %³.

¹ CGDD, « La demande potentielle de logements à l'horizon 2030 : une estimation par la croissance attendue du nombre des ménages », *Le point sur...* n°135, août 2012.

² Ces estimations tiennent compte à la fois des évolutions démographiques (migrations, évolution de la population, formations des ménages et dissolutions), du parc (y compris son renouvellement et sa vacance mobilisable), et de ses caractéristiques (logements ordinaires, confort, taille, décence) au regard de la population (taux d'effort financier, décohabitation, handicap, taille des ménages, nombre de personnes en hébergement, sans domicile...).

³ CGDD - SOeS, « Construction de logements. Résultats à fin septembre 2017 (France entière) », octobre 2017.

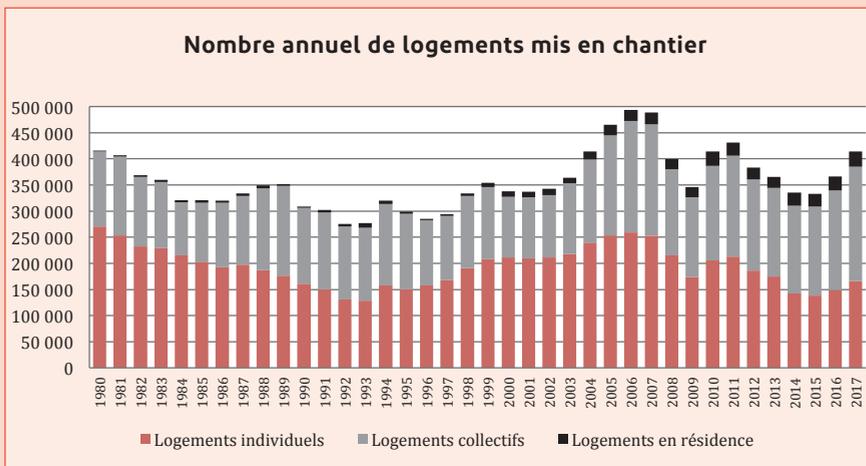
Tableau 1.1 : Nombre de logements mis en chantier en France (Mayotte non compris)*

	Logements ordinaires			Logements en résidence	Total des logements mis en chantier
	Individuels	Collectifs	Total		
2002	211 100	119 800	330 900	11 500	342 400
2005	253 300	191 500	444 800	20 200	465 000
2010	205 700	182 000	387 700	27 200	414 900
2011	210 400	186 600	397 000	25 200	422 200
2012	191 100	184 600	375 700	22 400	398 100
2013	178 600	195 300	373 900	21 700	395 600
2014	143 600	185 900	329 500	26 300	355 800
2015	137 800	188 400	326 200	25 100	351 300
2016	143 900	194 500	338 400	28 600	367 000
2017	168 600	222 800	391 300	20 800	418 200

Source : SOeS, Sit@del2, estimations sur données arrêtées à fin novembre 2017.

* À compter des résultats 2015, de nouveaux indicateurs retracent les autorisations et les mises en chantier à la date réelle de l'évènement. Ces nouvelles séries améliorent le diagnostic conjoncturel produit à partir de la base Sit@del2, en corrigeant notamment les éventuels défauts de collecte. Sur 6 ans, ce sont plus de 260 000 logements qui n'avaient pas été comptabilisés par la statistique officielle. La nouvelle méthodologie mise en place par le SOeS est basée sur les données administratives, complétées par des travaux de modélisation et des enquêtes annuelles.

Le tableau inclut les DOM à partir de 2006.



Source : Insee, France (hors Mayotte), données arrêtées en septembre 2017.

LE FINANCEMENT DES LOGEMENTS SOCIAUX : TOUJOURS LOIN DES OBJECTIFS

Le précédent gouvernement s'était fixé pour objectif d'atteindre 500 000 constructions neuves par an, dont 150 000 logements sociaux. Pour y parvenir,

l'USH et le gouvernement ont signé un pacte d'objectifs et de moyens « 2013-2015 », réaffirmé en septembre 2014 dans un agenda « 2015-2018 ». Or, après une progression régulière du nombre de Hlm financées de 2002 à 2010 (jusqu'à plus de 130 000), l'évolution est instable : à peine 103 000 logements sociaux financés en France métropolitaine (hors ANRU) en 2012, 117 000 en 2013, 108 921 en 2015. **Avec 124 226 logements sociaux financés (57 909 PLUS, 34 351 PLAI et 31 966 PLS) en 2016** en France métropolitaine et semble-t-il un niveau similaire en 2017 (entre 120 et 130 000 envisagés par les services de l'État), **le niveau reste historiquement élevé mais encore insuffisant au regard de la demande.**

Tableau 1.2 : Nombre de logements sociaux financés en France métropolitaine (hors ANRU)

	PLAI*	PLA PLUS	PLUS CD (hors ANRU)	Total log. sociaux	PLS agréés ⁽¹⁾	Total général	Part des PLS	Part des PLAI
2001	5 427	39 513	2 711	47 651	8 648	56 299	15 %	10 %
2005	7 538	44 225	1 519	53 282	23 708	76 990	31 %	10 %
2010	25 802	58 981	273	85 056	45 016	131 106	34 %	20 %
2011	23 483	51 412	130	75 025	40 864	115 889	35 %	20 %
2012	23 409	48 476	244	72 129	30 599	102 728	30 %	23 %
2013	29 734	54 788		84 522	32 543	117 065	28 %	25 %
2014	28 449	51 490		79 939	26 475	106 414	25 %	27 %
2015	27 634	51 224		78 858	30 063	108 921	28 %	25 %
2016	34 351	57 909		92 260	31 966	124 226	26 %	28 %

Source : Infocentre SISAL.

⁽¹⁾ Hors PLS Foncière.

*Sont comptabilisées depuis 2009 les places en structures collectives dans le décompte des PLAI.

NB : Le tableau ci-dessus rend compte des financements accordés en vue de la production de logements sociaux. La mise à disposition effective de ces logements aux ménages intervient avec un certain décalage : en 2013, par exemple, 117 065 logements ont été financés, mais seulement 84 500 logements ont été mis en service. Un délai de 30 mois en moyenne sépare le temps du financement de celui de la mise en location.

Le financement des logements sociaux varie selon les territoires : les zones considérées comme tendues (A et B1) ont représenté 75 % des logements financés en 2016 (contre 71 % en 2012) témoignant d'une certaine volonté de recentrer géographiquement les efforts⁴.

La forte augmentation du coût moyen de production d'un logement social⁵ et la diminution de la subvention unitaire moyenne de l'État contraignent les

⁴ DGAL, Sisal, « Bilan des logements aidés 2015 ». Dossier de presse "Production de logement social – Chiffres 2016 et bilan triennal 2014-2016 provisoire SRU", mars 2017.

⁵ Passé d'un peu moins de 76 800 euros à 140 800 euros TTC par logement en 2014 pour un PLUS neuf, selon les données de l'USH de 2016.

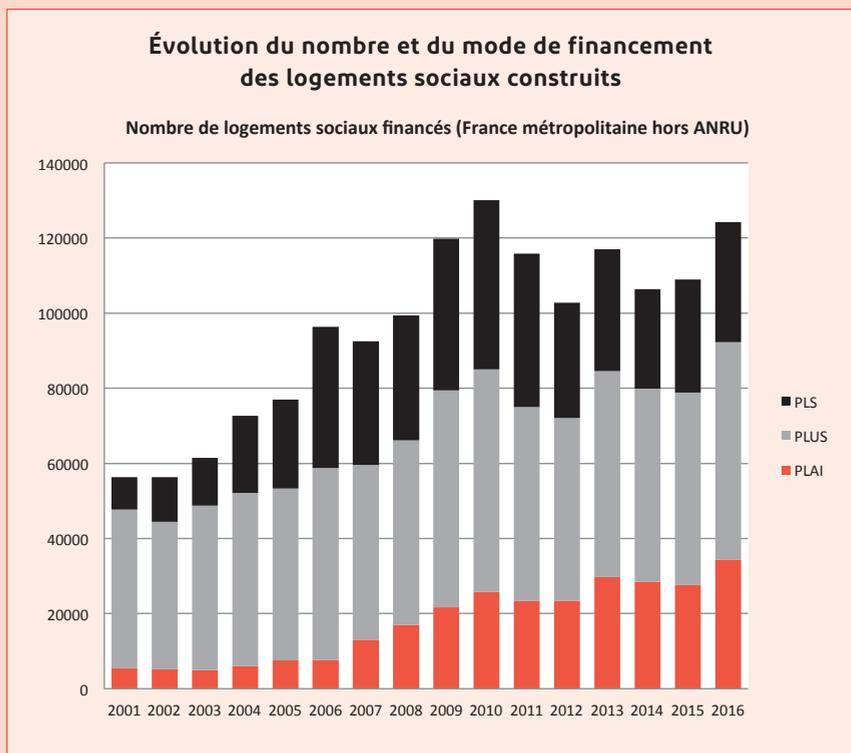
bailleurs et collectivités locales à augmenter leur effort financier, surtout en zone tendue.

Créé en juillet 2016, le Fonds national des aides à la pierre (FNAP) rassemble l'ensemble des subventions nationales à destination du logement social. Il a notamment pour missions d'adopter le budget annuel et de programmer annuellement la répartition territoriale du montant des nouvelles opérations et actions à engager par l'État. Pour 2018, le FNAP bénéficie d'une enveloppe de 425 millions d'euros. Cette année marque **la poursuite du désengagement de l'État pour le financement des aides à la pierre** : 50 millions d'euros, contre 200 millions l'année précédente. Un effort supplémentaire est en revanche demandé aux bailleurs sociaux, dont le niveau de contribution est fixé à 375 millions d'euros (270 millions en 2017), financés par une taxe sur le produit des cessions.

DES LOGEMENTS SOCIAUX POUR PARTIE INADAPTÉS AUX NOUVEAUX BESOINS DES MÉNAGES

Les logements sociaux financés depuis 2001 sont non seulement insuffisants en nombre mais également inadaptés aux ressources des ménages. **Le nombre de logements sociaux « haut-de-gamme » (PLS) financés a augmenté dans des proportions plus importantes que les véritables logements sociaux** entre 2001 et 2016 : il a été multiplié par 4, contre 2 pour les PLUS et PLAI, alors que les PLS sont inaccessibles aux ménages modestes⁶. Les bons résultats de l'année 2016 permettent toutefois de renouer avec la tendance observée en 2014 : la part des PLAI atteint 28 %, supérieure de 2 points à celle des PLS. Alors que les chiffres des agréments 2017 ne sont pas encore connus, le FNAP affiche pour 2018 une programmation de 40 725 PLAI, 66 353 PLUS, 34 744 PLS, soit près de 142 000 logements sociaux, prévoyant donc un objectif de PLAI conforme aux engagements présidentiels, dépassant désormais plus nettement le nombre de PLS à produire.

⁶ Au 1^{er} janvier 2017, 59 % des ménages français ont des niveaux de ressources qui se situent en dessous des plafonds PLUS, 26,8 % en dessous des plafonds PLAI et 75,8 % en dessous des plafonds PLS (ministère du Logement).



L'inadéquation entre les niveaux de ressources des demandeurs de logement social et les loyers de certains logements neufs est de plus en plus inquiétante, même pour des PLUS, voire des PLAI. Entre 2000 et 2015, la hausse des loyers plafonds PLUS aura été de plus de 35 % d'après l'USH. **En 2016, 46 % des logements du parc social dépassent les loyers plafonds APL** (50 % des PLAI et 82 % des PLUS, qui sont les Hlm les plus récents⁷), avec des variations importantes selon les territoires⁸. À quoi s'ajoute un montant parfois important des charges (en moyenne 3,0 euros/m² de surface habitable), qui représentait en 2014 la moitié du loyer principal moyen (5,8 euros/m²) d'après l'Ancols⁹.

⁷ Pour un logement de 70 m², les loyers mensuels moyens constatés en 2015 s'établissent à 380 euros pour un PLAI en moyenne et à 560 euros pour un PLS, pour une moyenne générale de 390 euros. Selon les zones, les loyers maximum varient de 4,6 euros/m² à 5,9 euros/m² en PLAI, de 5,1 à 6,7 euros/m² en PLUS et de 7,7 à 13,1 euros/m² en PLS (USH, Les Hlm en chiffres, 2017).

⁸ Entre l'Île-de-France et la Bourgogne-Franche-Comté, par exemple, l'écart de loyer moyen s'élève à 1,54 euros/m² au 1^{er} janvier 2017. CGDD - SOeS, « Le parc locatif social au 1^{er} janvier 2017 », novembre 2017.

⁹ Ancols, « Etude des coûts locatifs des logements des organismes Hlm et SEM au regard des ressources des locataires en France métropolitaine », 2016.

Quant aux caractéristiques physiques du parc social, elles ne correspondent pas assez aux besoins des ménages. En 2016, on dénombre seulement 5 % de T1, alors que les personnes isolées représentent 38 % des locataires en 2013. On comptabilise également peu de grands logements (moins de 8 % de T5)¹⁰, et le taux de rotation de ce type de logements est faible.

LES MESURES EN FAVEUR DE LA PRODUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX ET TRÈS SOCIAUX

Afin d'accélérer la cession du foncier public en faveur de la construction de logements sociaux, la loi du 18 janvier 2013 « relative à la mobilisation du foncier public » a prévu que les décotes possibles puissent atteindre 100 % de la valeur vénale des terrains. La Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (CNAUF) relève une montée en puissance de ce programme. En 2013 et 2014, seulement 13 terrains publics avaient été cédés dans ce cadre, puis 71 en 2015 et **105 en 2016**, atteignant ainsi l'objectif fixé par le précédent gouvernement (100 cessions ou engagements) et représentant **un potentiel de 11 915 logements (80 % en zones A, Abis et B1), dont 55 % sociaux**. Depuis l'entrée en vigueur de la loi, le montant des décotes a atteint 120 millions d'euros, dont 50 millions en 2016¹¹. Fin 2016, 270 terrains étaient répertoriés, dont 192 de l'État et 78 d'établissements publics.

Parallèlement, un programme de logements très sociaux à bas niveau de quittance (dit « PLAI + ») a été institué par la loi du 18 janvier 2013 pour améliorer le financement du PLAI de droit commun, grâce à une subvention complémentaire de l'État versée par le Fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux (FNDOLLTS) et alimentée par la majoration des prélèvements effectués sur les communes carencées au titre de la loi SRU (10 millions d'euros en 2016¹²). Ce programme peine à se développer. En 2013, seulement 637 logements avaient été programmés, puis 319 en 2014 et 595 en 2015, des chiffres très inférieurs à l'objectif de 3 000 logements par an. Les associations ont émis des réserves sur la rigidité de ce programme, contribuant à limiter leur implication dans un programme pourtant essentiel à leurs yeux. L'intégration du FNDOLLTS au Fonds national des aides à la pierre (FNAP) et l'assouplissement de la procédure de sélection intervenus **en 2016** n'ont pas conduit à l'augmentation du nombre de projets : **181 logements ont été programmés** cette année-là, pour un total de 1,5 millions d'euros de

¹⁰ USH 2017, « Les Hlm en chiffres » (sources : RPLS 2016, Recensement 2013).

¹¹ Cnauf, « Rapport sur la mise en œuvre du dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement », février 2017.

¹² Cour des Comptes, Mission Égalité des territoires et Logement, « Note d'analyse de l'exécution budgétaire », 2016, p.51.

¹³ Ministère de la Cohésion des territoires, « Appel à projets PLAI adaptés 2017 », juillet 2017 ; « Bilan des logements aidés » 2016.

subventions¹³. Pour encourager l'effort de construction de logements, une « aide aux maires bâtisseurs » a été mise en place en 2015 pour les communes, dont le niveau de richesse par habitant ne dépasse pas un certain plafond. Dès lors qu'un seuil de construction est dépassé, chaque permis de construire peut ouvrir droit à une aide forfaitaire. Les communes éligibles sont celles situées en zones tendues, qui ne font pas l'objet d'un arrêté de carence « SRU ». En 2016, près de 46 millions d'euros ont été accordés à 533 communes, pour 34 874 logements autorisés au-delà du seuil de construction. En 2017, les autorisations d'engagement allouées n'ont pas été engagées, et le gouvernement a supprimé le dispositif en 2018.

UNE PROGRESSION TROP LENTE DU PARC HLM

Malgré les ventes de logements, démolitions et changements d'usage, le parc social s'accroît chaque année : il est estimé début 2017 à 4 914 500 logements par le CGDD, soit 74 900 logements de plus que l'année précédente (+ 1,6 %) ¹⁴.

D'après le CGDD, le nombre de mises en location nouvelles s'est établi à 86 200 en 2016, en repli par rapport à l'année précédente. 91 % sont des logements neufs (26 % acquis en VEFA) et 9 % des logements existants acquis dans le parc privé, dont un peu plus de la moitié ont nécessité des travaux de réhabilitation. Les logements mis en service en 2016 se situent principalement en Île-de-France (21 %), en Auvergne-Rhône-Alpes (13 %) et en Occitanie (10 %).

Tableau 1.3 : Évolution du parc Hlm en France métropolitaine (en milliers de logements)

	Total du parc social ⁽¹⁾	Nouvelles mises en location annuelles	Logements sortis du parc	dont ventes	dont démolitions annuelles	dont logements ayant changé d'usage	Croissance annuelle du parc
2008	4 437	57,3	21,2	2,3	16,5	2,4	44,5
2009	4 450	69,1	22,6	2,5	15,7	4,4	58,5
2010	4 508,5	97,4	n.d.*	11,0	12,3*	n.d.*	67,6
2011	4 576,1	83,3	39,4	nd	21,7	0,3	76,2
2012	4 652,3	84,5	39,5	nd	19,3	1	75,7
2013	4 728	81,8	44,3	23,6	20,4	0,3	nd
2014	4 685,8	89,3	25	9,9	14,3	0,8	74,7
2015	4 760,5	92,1	22,1	9,2	12	0,9	79,1
2016	4 839,6						
2017	4 914,5						

Source : CGDD. Série des enquêtes sur le parc locatif social (EPLS) puis Répertoire du parc locatif des bailleurs sociaux (RPLS) à partir de 2010.

⁽¹⁾ au 1^{er} janvier de chaque année.

* Le changement de source (de EPLS à RPLS) induit une rupture de données entre 2009 et 2010, le périmètre de certains indicateurs ayant changé, comme les ventes de logements sociaux qui ne concernent plus uniquement celles à des particuliers, par exemple. De plus, le CGDD décompte uniquement à partir de 2014 le parc locatif social des bailleurs sociaux.

¹⁴ CGDD - SOeS, « Le parc locatif social au 1^{er} janvier 2017 », novembre 2017.

D'après l'USH¹⁵, 512 000 logements sociaux ont été attribués en 2016, dont 85 000 issus de la croissance du parc (construction ou acquisitions-améliorations) et 427 000 issus de la mobilité des ménages au sein du parc Hlm.

Tableau 1.4 : Évolution de l'offre Hlm disponible (en milliers de logements)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Offre totale attribuée	455	469	480	511	481	488	510	512
Dont mutations	374	396	403	411	406	406	425	427
Dont logements neufs ou acquis améliorés	81	73	77	100	75	82	85	85

Source : USH, 2017 (estimations d'après statistiques d'activité des fédérations) – France entière.

Une mobilisation insuffisante du parc existant au profit des ménages pauvres

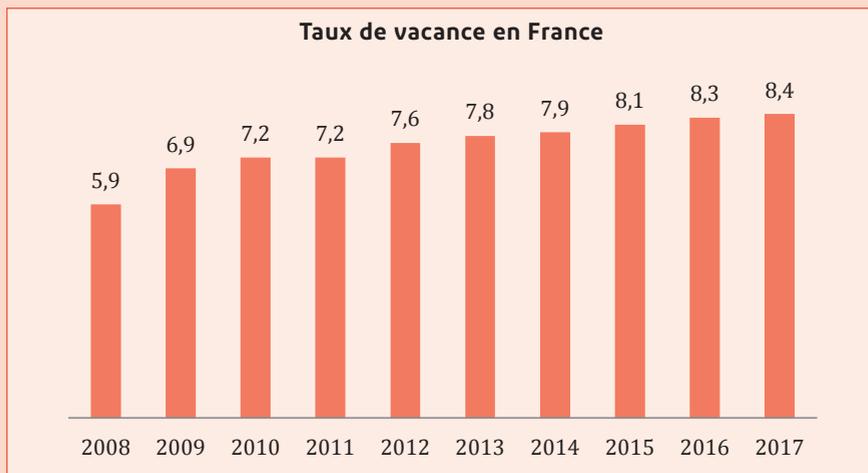
Parce que la production neuve ne pourra pas, à elle seule, répondre à l'ampleur des besoins, le parc existant doit pouvoir être également mobilisé pour favoriser l'accès au logement des ménages pauvres et modestes (mobilisation des logements vacants, conventionnement du parc locatif privé, intermédiation locative...).

L'INTENSIFICATION DE LA LUTTE CONTRE LA VACANCE

Au 1^{er} janvier 2016, plus de 3 millions de logements étaient vacants selon l'Insee, un chiffre en progression depuis 10 ans : la vacance des logements est passée de 6,4 % en 2006 à 8,4 % aujourd'hui¹⁶. Elle renvoie en fait à des réalités très diverses (logements proposés à la vente, en attente d'occupation par un locataire ou de règlement de succession, vacance expectative, vacance de désintérêt, etc.), sachant qu'un certain taux de vacance est considéré comme « frictionnel » (délais de déménagement et d'amélioration ou de renouvellement du parc).

¹⁵ USH, « Les Hlm en chiffres », Édition 2017.

¹⁶ Insee, « Le parc de logements en France au 1^{er} janvier 2017 », 2017.



Source : Insee.

Dans le parc Hlm, 3 % des logements étaient vacants au 1^{er} janvier 2017 (près de 140 000 logements), dont la moitié depuis plus de 3 mois¹⁷. Avec des écarts allant de 2,1 % de vacance en Île-de-France à 5,0 % en Bourgogne-Franche-Comté, et une vacance de 3,5 % en QPV contre 2,8 hors-QPV.

Sur l'ensemble du parc, une étude publiée début 2016¹⁸, analysant des données de 2013, souligne que 11 % des logements vacants correspondent à une vacance « incrustée » de plus de six années. La vacance est alors directement influencée par la qualité du parc¹⁹, le dynamisme et la fluidité du marché locatif local²⁰ : les zones de vacance élevée se concentrent dans les territoires ruraux en déclin démographique²¹ et l'écart se creuse avec les territoires urbains. Mais la vacance est aussi présente en milieu urbain : le rapport estime à 137 000 le nombre de logements vacants depuis plus de deux ans en zone tendue (A, Abis et B1), dont un quart sont cependant particulièrement dégradés. **Il reste donc 103 000 logements durablement vides directement habitables en zone tendue.**

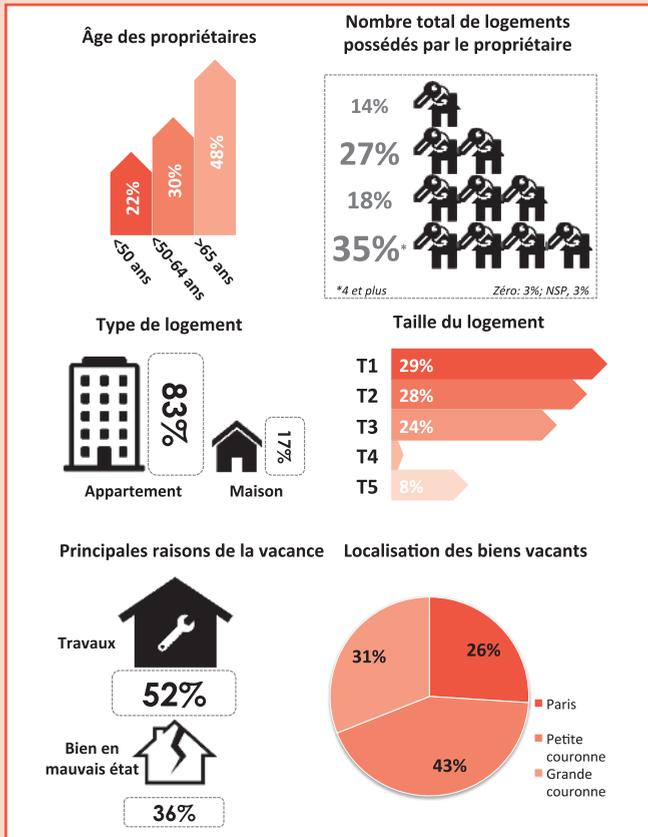
¹⁷ CGDD-SOeS, « Le parc locatif social au 1^{er} janvier 2017 », novembre 2017.

¹⁸ IGF-CGEDD, « Évaluation de politique. Mobilisation des logements et des bureaux vacants », janvier 2016.

¹⁹ La vacance augmente pour les biens dégradés. Ainsi, en PACA, 26 % des logements vacants depuis plus de trois ans sont potentiellement insalubres contre 6 % pour ceux vacants depuis moins d'un an.

²⁰ La part de la vacance durable (2 ans) varie, selon les territoires, de 15 % en zone tendue à 25 % en zone B2 et C.

²¹ Notamment la Creuse, l'Allier, le Gers, la Nièvre, la Lozère et la Corrèze.

Les caractéristiques des logements vacants en Ile-de-France²²

Source : SGMAP, « Étude sur les logements vacants », Octobre 2015.

Afin d'inciter les propriétaires privés à remettre leurs logements sur le marché, une taxe sur les logements vacants (TLV) a été instaurée en 1998, permettant de réduire la vacance dans les agglomérations concernées. Depuis le 1^{er} janvier 2013 et l'élargissement du périmètre de cette taxe, 28 agglomérations de plus de 50 000 habitants sont concernées (au lieu de 200 000 habitants auparavant), la mesure s'applique aux logements vacants depuis un an (contre deux auparavant)

²² L'enquête a été réalisée par téléphone, auprès d'un échantillon de propriétaires d'au moins 1 logement inoccupé depuis plus de 6 mois, au cours des 4 dernières années en Ile-de-France, et ayant reçu un avis de taxe sur les logements vacants, entre le 23 septembre et le 6 octobre 2015. Enquête réalisée sur un échantillon de 200 personnes issues d'un fichier fourni par l'administration fiscale. SGMAP, « Étude sur les logements vacants », présentation du 13 octobre 2015.

et le taux de la taxe a été augmenté²³. En conséquence, **le nombre de logements imposables a fortement progressé**, permettant la mise en recouvrement de 152 millions d’euros en 2016 (contre 38 millions en 2012).

Tableau 1.5 : Nombre d’avis d’impôt TLV mis en recouvrement

Année	Nombre de logements soumis à la TLV	Nombre d’avis TLV mis en recouvrement
2000	146 388	104 279
2001	144 400	101 959
2002	127 213	91 405
2003	127 213	91 482
2004	118 693	87 398
2005	102 711	77 255
2006	100 926	76 159
2007	96 837	72 250
2008	86 507	66 031
2009	94 991	75 627
2010	91 693	71 492
2011	87 817	68 778
2012	86 368	68 356
2013*	250 362	200 792
2014	229 886	188 019
2015	Nd	184 062
2016	Nd	191 141

Source : Direction générale des finances publiques.

* Changement de périmètre.

²³ Sont concernés par cette taxe les logements laissés volontairement inoccupés par leur propriétaire depuis au moins 1 an et situés dans des zones où la demande de logement est particulièrement forte. Sont exclus de la TLV : le parc locatif social, les résidences secondaires, les locaux dont la mise en état d’habitation nécessiterait des travaux importants, les logements dont la vacance est indépendante de la volonté du propriétaire (mis en location ou en vente au prix du marché et ne trouvant pas preneur, par exemple), ou ceux qui ont été occupés plus de 90 jours consécutifs sur l’année. Le taux de la taxe s’élève à 12,5 % de la valeur locative du bien la première année d’imposition, puis à 25 % à compter de la deuxième année (au lieu de 12,5 % la première année, 15 % la deuxième et 20 % à compter de la troisième). À noter que la loi ENL de 2006 a créé une taxe d’habitation sur les logements vacants (THLV), qui permet aux communes non soumises à la TLV de prendre une délibération pour taxer tous les logements laissés volontairement vacants depuis plus de 5 ans.

La loi du 18 janvier 2013 a par ailleurs réduit de 18 à 12 mois le délai de vacance des logements susceptibles d'être réquisitionnés afin de les mettre à disposition des ménages en situation de fragilité. Des procédures avaient été lancées en début du précédent quinquennat dans les territoires en forte pénurie de logements mais aucune de ces procédures n'a abouti à une mesure de réquisition²⁴.

CONVENTIONNEMENT DU PARC PRIVÉ : DES NIVEAUX EXTRÊMEMENT BAS

Afin de favoriser le développement d'une offre accessible aux plus modestes, les logements du parc locatif privé peuvent faire l'objet d'un conventionnement à travers des subventions et avantages fiscaux accordés par l'État aux propriétaires bailleurs (avec ou sans travaux), qui s'engagent à louer le logement à des ménages dont les revenus sont inférieurs à certains plafonds de ressources et de pratiquer des niveaux de loyers inférieurs au marché pendant 6 à 12 ans.

Entre 2007 et 2016, 120 000 logements ont été conventionnés par l'ANAH dans le parc privé, avec ou sans travaux, auprès de bailleurs privés. Alors que 1,5 million de nouvelles locations ont lieu chaque année dans le parc privé²⁵, **le nombre de logements nouvellement conventionnés à des niveaux de loyer maîtrisés apparaît particulièrement faible**. Après une montée en charge du nouveau dispositif en 2008, le flux a régulièrement diminué, passant de 16 267 logements en 2008 à 10 301 en 2015, avant de repasser pour la première fois depuis dix ans sous la barre des 10 000 en 2016 pour s'établir à 8 470. Ces chiffres ne comprennent pas les conventions signées avec les bailleurs institutionnels, qui ont connu une chute encore plus forte au cours de la période. Cette diminution générale s'explique notamment par la réorientation depuis 2011 des aides de l'ANAH en faveur des propriétaires occupants (par ailleurs nécessaire) au détriment du conventionnement à loyer maîtrisé dans le parc locatif²⁶. Si le conventionnement avec travaux a nettement chuté à partir de 2013, pour atteindre un niveau inférieur au conventionnement sans travaux, il reste majoritaire dans la durée : il représente 63 % des conventions signées entre 2007 et 2015. À noter que l'offre « très sociale » demeure extrêmement limitée (337 logements en 2016), à son plus bas niveau historique.

²⁴ IGF-CGEDD, « Évaluation de politique. Mobilisation des logements et des bureaux vacants », janvier 2016.

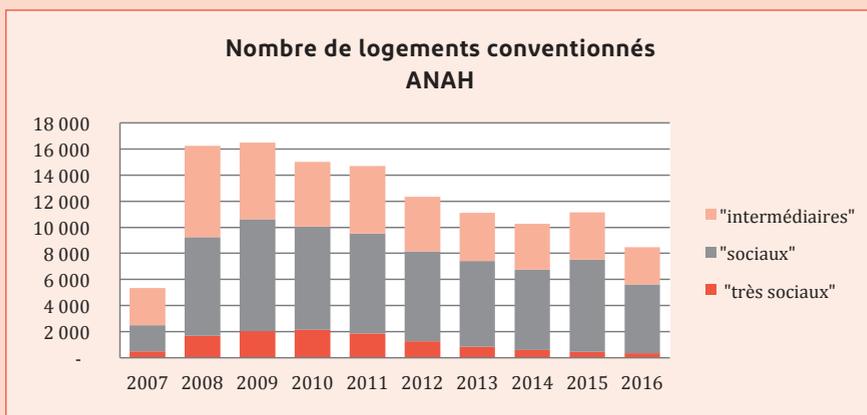
²⁵ CGEDD, « La mobilisation du parc privé à des fins sociales en particulier dans les communes en état de carence », juin 2013

²⁶ *La modification des règles de financement des travaux, réorientées vers les propriétaires occupants et concentrées sur la lutte contre la précarité énergétique, est jugée moins favorable aux propriétaires bailleurs et contribue à expliquer cette baisse du nombre de conventionnement avec travaux.*

Tableau 1.6 : Logements conventionnés par l'ANAH à « loyers maîtrisés » avec ou sans travaux (hors institutionnels)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Logements privés à « loyers maîtrisés »	10 072	16 267	16 430	16 782	14 699	12 320	11 054	10 149	9 858	8 470
dont logements « très sociaux »	1 013	1 685	2 035	2 175	1 846	1 246	844	561	420	337
dont logements « sociaux »	4 461	7 586	8 536	8 470	7 687	6 912	6 511	6 072	6 138	5 273
dont logements intermédiaires	4 598	6 996	5 859	6 137	5 166	4 162	3 699	3 516	3 300	2 860

Source : ANAH.



L'INTERMÉDIATION LOCATIVE : EN HAUSSE MAIS AVEC UN IMPACT LIMITÉ SUR LA MOBILISATION DU PARC PRIVÉ

La mobilisation du parc privé à vocation sociale utilise différentes formes d'intermédiation locative, qui s'appuient ou non sur des conventionnements ANAH. **L'intermédiation locative** s'est développée localement à partir des années 1980 et a été encouragée par la loi Besson du 31 mai 1990. Elle **a été inventée par des associations pour faciliter l'accès à un logement et accompagner les personnes éprouvant des difficultés** économiques et sociales, pour réduire le risque locatif pour le propriétaire, par le biais d'un mandat de gestion (un opérateur

public agréé se voit déléguer la gestion locative) ou d'un système de location/sous-location²⁷. En 2016, le nombre de logements gérés en intermédiation locative par des agences immobilières sociales issues des principaux réseaux associatifs agréés (FAPIL et SOLIHA) s'élevait à 30 000, dont un peu plus de 23 000 en mandat de gestion²⁸.

L'intermédiation locative a fait l'objet d'un programme emblématique engagé par l'État en 2008, intitulé Solibail. En 2016, le nombre de places gérées en intermédiation locative dans ce cadre s'élève à 28 656, dont 21 266 en sous-location et 4 146 en mandat de gestion, ce qui représente une augmentation de 13 % entre 2015 et 2016²⁹. Dans le cadre du plan de réduction des nuitées hôtelières, le gouvernement a créé près de 9 500 places entre 2015 et mi-2017.

Tableau 1.7 : Nombre de places gérées en intermédiation locative financées par l'État

	2013	2014	2015	2016
En sous-location	14 392	17 472	19 659	21 266
En mandat de gestion	3 344	2 840	3 394	4 146
Intermédiation locative en bail glissant	642	1 331	2 522	3 244
Total intermédiation locative	18 378	21 643	25 575	28 656

Source : DGCS, enquête AHI.

En 2017 a été créé le dispositif fiscal « Louer abordable », ou « Cosse dans l'ancien ». En échange d'un abattement fiscal sur les revenus locatifs allant de 15 à 85 %, le bailleur s'engage, dans le cadre d'un conventionnement ANAH, à louer son bien à des locataires sous plafond de ressources, à un niveau de loyer intermédiaire, social, très social ou en intermédiation locative, pour 6 ou 9 ans. 18 millions d'euros sont prévus par l'État pour ce dispositif en 2018.

²⁷ Christophe Robert, « La mobilisation du parc privé à des fins sociales », rapport remis à la ministre du Logement, novembre 2016.

²⁸ Il n'existe pas de chiffre global permettant de comptabiliser l'ensemble des logements gérés. Le mode de calcul par fédération ne permet pas de s'assurer d'éventuels oublis ou doubles comptes.

²⁹ DGCS, enquête « Accueil, Hébergement, Insertion ».

AXE 2. Réguler les marchés et maîtriser le coût du logement

La progression des prix de l'immobilier et des loyers, qui s'est accélérée au cours de la décennie 2000, notamment dans les grandes villes, a considérablement aggravé la situation des ménages les plus modestes et fragilisé de nouvelles catégories de la population auparavant épargnées par la crise du logement.

La hausse non régulée du coût du logement

Au niveau national, la hausse des prix de l'immobilier a été considérable au cours des quinze dernières années, comme le montre l'économiste Jacques Friggit. Alors que la période 1965-2000 avait été marquée par une relative stabilité du prix des logements, qui a fluctué dans un « tunnel » de manière proportionnelle à l'évolution du revenu des ménages, la situation a radicalement changé à partir de 2002 lorsque l'indice du prix des logements est sorti de ce tunnel par le haut¹, sur l'ensemble du territoire. Malgré la crise économique, les prix de l'immobilier ne sont toujours pas revenus à des niveaux plus raisonnables et, même s'ils diminuent légèrement depuis 2012, restent aujourd'hui largement supérieurs à la moyenne historique représentée par ce « tunnel ».

L'OBSERVATION DES LOYERS DU SECTEUR PRIVÉ À L'ÉCHELLE NATIONALE ET LOCALE

Depuis les années 1970, le loyer moyen des locataires a doublé par rapport à leurs revenus. Ce décrochage s'explique notamment par une paupérisation des locataires, en particulier des jeunes ménages surreprésentés dans le parc locatif, mais aussi par des hausses de loyer liées pour partie à l'amélioration de la qualité des logements². D'après les données de l'Insee, sur la période 2000-2017, la composante « loyer » dans l'indice des prix à la consommation a augmenté de 37 %, dans des proportions supérieures à la moyenne de l'ensemble des prix à la consommation (+ 29 %). Le Commissariat général du développement durable³ indique, pour sa part, qu'entre 1984 et 2014, **les prix des loyers ont progressé plus vite en moyenne annuelle (+ 3 %) que les prix à la consommation (+ 2,1 %).**

¹ Jacques Friggit, « Le prix des logements sur le long terme », *CGEDD, 2010* ; Jacques Friggit, « Loyers et revenus depuis les années 1970 », *CGEDD, juin 2013*.

² Jacques Friggit, 2013, *Op. cité. De 1970 à 2006, le revenu des locataires d'un local loué vide est passé de 99 % à 75 % du revenu moyen de l'ensemble des ménages. Par ailleurs, l'augmentation de la qualité intrinsèque des logements locatifs est principalement imputable à l'amélioration de leur confort et notamment de la surface par unité de consommation (+ 34 % entre 1970 et 2006).*

³ CGDD, « Compte du logement 2014 - premiers résultats 2015 », *février 2016*.

Tableau 2.1 : Évolution des prix des logements, des loyers et des prix à la consommation (2000 - 2017)

	2000 - 2017
Prix des logements anciens ⁽¹⁾	+ 121 %
Composante « loyer » dans l'IPC ⁽²⁾	+ 37 %
Loyers moyens parc privé ⁽³⁾	+ 57 %
Indice des prix à la consommation (IPC) ⁽⁴⁾	+ 29 %
Électricité, gaz et autres combustibles ⁽⁵⁾	+ 76 %

⁽¹⁾ Insee, prix des logements anciens.

⁽²⁾ Insee, Composante « loyers » des résidences principales de l'IPC.

⁽³⁾ OLAP, loyers moyens dans 11 agglomérations enquêtées par l'OLAP de 2000 à 2012, et dans 6 agglomérations pour 2013 et 2014 (réduction du périmètre des observations de l'OLAP).

⁽⁴⁾ Insee, Indice des prix à la consommation.

⁽⁵⁾ Insee, Composante « Électricité, gaz et autres combustibles » de l'IPC.

Cette tendance haussière tend à se stabiliser depuis 2014, traduisant une augmentation des loyers moins forte (+ 0,9 % en 2014, + 0,2 % en 2016)⁴.

En Île-de-France, le dernier rapport de l'OLAP⁵ met en lumière une relative stabilité des loyers du secteur privé en 2016 : + 0,4 % à Paris, + 0,1 % dans les départements de la petite couronne et - 0,4 % en grande couronne. Il s'agit de la plus faible évolution constatée depuis 2001, inférieure à celle de l'indice des prix à la consommation (+ 0,6 %) pour la première fois en 10 ans.

En province, l'OLAP a progressivement réduit le périmètre de son observation depuis 2013, anticipant la création des observatoires locaux des loyers dans toutes les zones urbaines tendues prévue par la loi ALUR. **Si 27 observatoires⁶ couvrent à ce jour 30 agglomérations et un tiers de la population française, leur agrément par le ministère du Logement progresse peu⁷.** Les données sont collectées par les observatoires locaux selon des méthodes identiques, validées par le comité scientifique du réseau et traitées par l'ANIL et l'OLAP afin de les homogénéiser au niveau national. Elles sont disponibles sur la plateforme gouvernementale en ligne : www.observatoires-des-loyers.org.

⁴ CGDD, « Compte du logement 2016 », juillet 2017.

⁵ OLAP, « Évolution en 2016 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne », juillet 2017.

⁶ Agglomération rennaise, Var, communauté urbaine d'Alençon, agglomération brestoise, agglomération de Montpellier, agglomération lilloise, agglomération parisienne, Gironde, Vendée, agglomération de Besançon, agglomération nancéienne, Alpes-Maritimes, La Réunion, Sète, agglomération lyonnaise, agglomération toulousaine, agglomération bayonnaise, région grenobloise, La Rochelle, Nîmes Métropole, Bouches-du-Rhône, Bas-Rhin, Sud Loire, Grand Clermont, agglomération nantaise, Ajaccio, Le Douaisis.

⁷ Quatre observatoires sont agréés par le ministère du Logement : l'OLAP pour Paris et sa zone urbaine, l'ADIL du Nord pour la ville de Lille, l'ADIL de l'Orne pour la zone urbaine d'Alençon, l'ADIL d'Ille-et-Vilaine pour Rennes métropole.

Depuis 2016, l'ANIL coordonne la publication de l'analyse à l'échelle nationale des résultats des observatoires locaux des loyers. Les premiers chiffres⁸ s'intéressent entre autres au logement étudiant et aux studios. Ainsi, dans les villes étudiantes (Rennes ou Lille, par exemple), l'écart de la location au m² entre un studio et un T2 est de 4 euros, contre seulement 1 euro dans des villes où les étudiants sont moins présents (Alençon, Saint-Denis de la Réunion...). Ce public en moyenne plus précaire semble donc rencontrer davantage de difficultés à accéder au logement dans les villes étudiantes où il exerce une pression sur les prix des petits logements.

L'observatoire privé Clameur⁹ note pour sa part une tendance à la baisse des loyers en 2017 : - 0,6 % à la fin du mois d'août par rapport à l'année précédente à la même époque. Cette dynamique toucherait 55 % des villes de plus de 10 000 habitants, et 64 % de celles comptant plus de 100 000 habitants. Il relève en outre que depuis 2013, la progression des loyers de marché est inférieure à celle de l'inflation dans 80 % des villes de plus de 148 000 habitants. Sur le temps long, les loyers restent toutefois orientés à la hausse : entre 1998 et août 2017, les loyers à la relocation ont ainsi augmenté en moyenne chaque année de 2,3 % sur la France entière.

Ces évolutions justifient les dispositifs mis en place pour contenir la hausse des loyers du parc privé.

DEUX DISPOSITIFS PARALLÈLES POUR ENCADRER LES LOYERS DU PARC PRIVÉ

D'abord, un décret publié chaque année depuis 2012 interdit, dans 28 agglomérations tendues, les hausses de loyer supérieures à l'IRL en cas de relocation d'un logement ou de renouvellement de bail, sauf en cas de travaux importants ou de loyer manifestement sous-évalué.

Ensuite, la loi ALUR a instauré un nouveau dispositif d'encadrement des loyers, fondé sur des valeurs observées à l'échelle locale. Dans les zones concernées (regroupant 1 150 communes tendues) dotées d'un observatoire agréé, le préfet doit fixer chaque année, pour chaque catégorie de logement et secteur géographique, des loyers de référence par m². Les logements mis en location ne peuvent excéder de plus de 20 % le loyer médian, sauf à justifier d'un « complément de loyer » par des caractéristiques propres au logement¹⁰.

⁸ ANIL, « Territoires et loyers : premières analyses thématiques », décembre 2016. À partir des résultats 2015 des observatoires locaux des loyers.

⁹ Michel Mouillart, « La conjoncture du marché locatif privé. Les loyers de marché à fin août 2017 », CLAMEUR, septembre 2017.

¹⁰ Le décret d'application paru le 12 juin 2015 a précisé les caractéristiques à prendre en compte pour fixer le loyer maximal de chaque catégorie de logement (type de location, nombre de pièces et période de construction) dans chacun des secteurs géographiques, définis comme des zones homogènes en termes de niveaux de loyer constatés sur le marché locatif. Il précise également les principes liés aux qualités particulières d'un logement pouvant justifier d'un complément de loyer, qui doivent être mentionnées dans le contrat de location, de même que le montant du complément de loyer.

En cas de litige, le locataire ou le propriétaire peuvent saisir la commission départementale de conciliation, puis le juge en l'absence d'accord.

Plusieurs travaux tendent à souligner les premiers signes d'amélioration depuis l'instauration de ces deux dispositifs. Pour l'OLAP, la stabilité des loyers constatée en 2016 est due à la variation quasi-nulle de l'IRL en 2016 (0,06 %), à l'encadrement des loyers de relocation dans l'agglomération, et confirme pour Paris l'effet des arrêtés d'encadrement des loyers issus de la loi ALUR depuis le 1^{er} août 2015.

61 % des emménagements se sont ainsi effectués sans hausse de loyer à Paris en 2016, contre 25 % en 2014 et 12 % en 2013¹¹ 37 % des nouveaux emménagés ont bénéficié d'une baisse de loyer, concernant en particulier les petites surfaces de chaque catégorie, dont le prix au m² est le plus élevé. Si une relocation sur cinq a encore donné lieu à une augmentation de loyer dépassant l'IRL en 2016 (30 % à Paris), sans travaux importants et en violation apparente de la loi, cette situation est de moins en moins fréquente puisque c'était le cas dans 50 % des relocations en 2010 et 2011 et 40 % en 2013 et 30 % en 2014 et 2015¹².

La CLCV¹³ a réalisé une enquête en 2017 sur la mise en place de l'encadrement des loyers à Paris et à Lille selon laquelle 38 % des annonces de location dépassent les loyers de référence majorés. En moyenne, les loyers supérieurs à la limite la dépassent de 16 % à Paris, soit 143 euros par mois, et de 24 % à Lille, soit 123 euros par mois. Le taux de conformité est plus élevé pour les grands logements (68 % des T4) que pour les studios (59 %) : les jeunes en quête d'un studio meublé sont davantage susceptibles de louer un logement ne respectant pas l'encadrement des loyers. Par ailleurs, 73 % des annonces d'agence consultées sont conformes, contre 50 % pour les biens loués en direct entre particuliers.

La réussite de l'encadrement dépend donc fortement de la bonne volonté des bailleurs mais aussi de la pugnacité des locataires¹⁴. La Commission de

¹¹ En 2016, la hausse des loyers observée pour les nouveaux emménagés dans l'agglomération parisienne est de seulement 0,6 % contre 0,9 % en 2015, 1,3 % en 2014 et 5,2 % en 2013. Bien que très inférieure à l'augmentation observée entre 2000 et 2013 (comprise entre 6,6 et 11,9 %), la hausse enregistrée à Paris en 2016 (+ 2 %) est supérieure d'1 point à celle de 2015 (+ 1 %), signe de la tension persistante du marché locatif privé. OLAP, rapport Paris 2017.

¹² OLAP, « Évolution en 2015 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne », juillet 2016.

¹³ CLCV, « Encadrement des loyers à Paris et Lille : 62 % d'annonces conformes », 2017. Enquête réalisée d'après l'analyse de 1 394 annonces immobilières sur 13 sites différents.

¹⁴ Le ministère a mis en place un site depuis le 26 juillet 2016, permettant aux locataires de connaître le loyer de référence ainsi que le loyer maximal, quartier par quartier (www.encadrementdesloyers.gouv.fr). Les ADIL de Paris et de Lille sont mandatées pour renseigner les locataires et propriétaires.

conciliation de Paris a été saisie 291 fois entre la mise en place du dispositif et le 31 août 2017 : 187 fois pour une diminution du loyer à la signature du bail, 80 fois pour la contestation du complément de loyer, et 24 fois pour une diminution de loyer au renouvellement du bail. Le taux global de conciliation pour les loyers surévalués est de 46 %¹⁵.

Cependant, la justice a annulé les arrêtés d'encadrement à Lille en octobre 2017, puis à Paris le mois suivant. Dans les deux cas, le tribunal administratif a motivé sa décision par le fait que l'encadrement des loyers ne pouvait concerner une seule commune, et devait être appliqué à l'ensemble de l'agglomération lilloise (59 communes) et parisienne (412 communes de la région d'Île-de-France). Si l'État a fait appel de ces jugements, il n'en reste pas moins responsable de cet échec après avoir volontairement freiné la mise en œuvre de l'encadrement des loyers depuis 2014 et limité son application à des expérimentations locales subordonnées à l'accord des élus locaux, contrairement à ce que prévoyait la loi ALUR.

L'ENCADREMENT DES PRATIQUES DES PROFESSIONNELS DE L'IMMOBILIER

La loi ALUR vise à mieux encadrer les frais facturables aux locataires par les agences immobilières. Alors que l'usage était de facturer environ un mois de loyer au moment de l'entrée dans les lieux, le décret paru le 1^{er} août 2014 plafonne les honoraires des professionnels de l'immobilier à 15 euros/m² en zone très tendue (Abis), 13 euros/m² en zone tendue (là où s'applique la taxe sur les logements vacants) et à 11 euros/m² partout ailleurs.

En mars 2015¹⁶, la CLCV constatait que 76 % seulement des agences affichaient leurs honoraires en vitrine, conformément à la loi ALUR, et que 42 % facturaient des honoraires supérieurs au plafond légal. Le rapport d'information sur l'application de la loi ALUR à l'Assemblée nationale¹⁷ souligne par ailleurs que ces dispositions ont notamment permis **la baisse de 40 à 50 % des honoraires dans l'agglomération parisienne, et de 19 à 38 % dans des zones tendues comme Lille. Alors que les plafonds en zone détendue sont plus élevés que les tarifs pratiqués avant la loi ALUR**¹⁸.

¹⁵ Commission départementale de conciliation, « CDC de Paris – Bilan 2016 », octobre 2017.

¹⁶ CLCV, « Loi ALUR et honoraires de locations », mars 2015.

¹⁷ Daniel Goldberg et Jean-Marie Tétard, *op.cit.*

¹⁸ UFC-Que Choisir, « Accès à la location via agences immobilières : excès à tous les étages », mars 2016 (enquête auprès de 1246 agences immobilières).

Un système de distribution des aides personnelles essentiel et perfectible

Alors que le coût du logement pèse de plus en plus lourd dans le budget des ménages, les aides personnelles au logement jouent un rôle essentiel : versées sous conditions de ressources, elles sont indispensables à l'équilibre du budget des ménages à bas revenus. Toutefois, régulièrement rognées par les gouvernements successifs, elles ne suffisent pas à compenser la hausse des prix de l'immobilier, des loyers et des charges pour de nombreux ménages.

En 2016, plus de 6,481 millions de ménages percevaient une aide au logement (APL, ALF, ALS), en baisse de 0,6 % par rapport à 2015 et de 0,9 % par rapport à 2014¹⁹. Au total, 13,2 millions de personnes sont couvertes par une de ces trois aides. **Parallèlement, le taux de diffusion des aides a reculé : 22,5 % des ménages français étaient aidés en 2001, 20 % le sont en 2014.** Cette baisse s'explique notamment par le recul de la part des accédants aidés, passée de 10,5 % en 2005 à 7,1 % en 2015.

18 milliards d'euros de prestations ont été versés en 2016, 4 milliards de plus qu'en 2005²⁰. En 2016, le montant moyen mensuel versé atteint 253 euros, mais seulement 154 euros pour les accédants. La fraude semble marginale : le montant du préjudice lié à la fraude détectée s'élève en 2016 à 50 millions d'euros non recouverts, soit moins de 0,3 % des prestations liées au logement.

Les allocations logement sont de plus en plus perçues par les gouvernements successifs, qui n'ont pas su intervenir significativement sur le coût du logement ou sur les ressources des ménages, **comme une source d'économies budgétaires, au détriment des plus démunis.** En 2014, l'actualisation des loyers plafonds et du forfait charges est déplacée au 1^{er} octobre au lieu du 1^{er} janvier, mesure d'économie équivalent cette année-là à un gel de 9 mois. La loi de finances pour 2016 a instauré la dégressivité voire la suppression de l'aide au-delà de certains niveaux de loyer considérés comme excessifs. L'économie générée au second semestre 2016 a été de 40 millions d'euros (96 millions en année pleine), affectant 57 900 ménages subissant une baisse moyenne des aides de 70 euros/mois et 14 200 ménages ayant vu leur aide totalement supprimée. La même loi de finances a prévu une prise en compte du patrimoine dans les ressources de l'allocataire, la suppression des APL pour les enfants des foyers payant l'ISF ou encore l'arrondi des prestations à l'euro inférieur (pour une économie annuelle de 36 millions d'euros).

¹⁹ Ministère du Logement.

²⁰ Balances comptables 2016, CNAF et CCMSA.

Le nouveau Gouvernement, à partir de l'été 2017 a multiplié les attaques contre les aides personnelles. Depuis le 1^{er} octobre 2017, les aides sont réduites forfaitairement pour tous les allocataires de 5 euros par simple décret, pour une économie annuelle de 400 millions d'euros. Un recours a été engagé par 10 organisations²¹ et 24 allocataires auprès du Conseil d'État pour contester la légalité de cette mesure d'économie arbitraire et disproportionnée (la décision au fond devrait intervenir au cours de l'année 2018). La loi de finances pour 2018 prévoit, en outre, l'extinction de la plupart des aides personnelles à l'accession impactant à la fois la sécurisation de l'accession sociale à la propriété et la possibilité pour les propriétaires pauvres d'engager des travaux dans leurs logements devenus indignes. Elle prévoit également un nouveau gel des prestations au 1^{er} octobre 2018, au lieu de les indexer sur l'inflation. Surtout, elle met en place une « réduction de loyer de solidarité » (RLS), consistant à économiser 1,5 milliard d'euros d'APL par an, destinées aux locataires du parc social. Pour compenser, les bailleurs sociaux devront baisser les loyers de leurs locataires sous plafonds de ressources APL à hauteur de 1,7 milliard par an. Cette RLS sera intégralement effective à partir de 2020. Pour la période transitoire 2018-2019, elle devrait s'élever à 800 millions d'euros.

Tableau 2.2 : Bénéficiaires des aides personnelles au logement (APL, ALF et ALS) au 31 décembre de chaque année

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre de bénéficiaires total (APL + ALF + ALS) (en milliers)	6 074	5 924	5 975	6 316	6 339	6 309	6 401	6 421	6 496	6 538	6 520	6 481
Dont propriétaires accédants	635	579	565	616	584	544	537	524	494	483	461	435
Montant total des prestations versées (en millions d'euros)	13 804	14 142	14 241	15 197	15 615	15 928	16 357	16 730	17 390	17 708	18 013	18 114

Sources : CNAF et CCMSA.

L'évolution des revenus d'exclusion (plafonds de revenus au-delà desquels aucune aide n'est accordée), depuis 2002, montre un resserrement régulier des aides sur les ménages disposant de faibles ressources. En 2010, plus de la moitié des ménages allocataires avaient des revenus les plaçant sous le seuil de pauvreté. En 2017, en zone 2, étaient exclus de l'APL :

²¹ La Confédération générale du logement (CGL), la CLCV (Consommation, logement et cadre de vie), la Confédération nationale du logement (CNL), l'association Droit au logement (DAL), la Fédération des acteurs de la solidarité, la Fondation Abbé Pierre, SNUP Habitat (FSU), le collectif Pas Sans Nous, l'Union nationale des étudiants de France (UNEF) et l'Union sociale pour l'habitat (USH).

- une personne isolée dès qu'elle perçoit 1,00 smic,
- un couple sans enfant dès qu'il perçoit 1,22 smic,
- un couple avec 2 enfants dès qu'il perçoit 1,84 smic,
- un couple avec 3 enfants dès qu'il perçoit 2,26 smic.

DES AIDES QUI NE COUVRENT PLUS LES DÉPENSES RÉELLES DES MÉNAGES

Depuis 10 ans, on assiste à un net décrochage entre les aides personnelles au logement et les dépenses réellement supportées par les ménages, qui s'explique principalement par des actualisations de barème insuffisantes et aléatoires²². Les loyers moyens des bénéficiaires ont progressé de 32 % entre 2000 et 2010, tandis que les loyers-plafonds pris en compte dans le calcul des aides n'étaient revalorisés que de 15 %. Même phénomène concernant les charges : les dépenses d'énergie et d'eau des ménages ont progressé de 39 % en 10 ans, mais le forfait charges des aides personnelles n'a été revalorisé que de 11 %. À tel point que, d'après l'Ancols, le forfait charges en Hlm, d'un montant moyen de 63 euros/mois, ne couvre qu'un tiers des dépenses totales réelles acquittées par les locataires pour leurs charges individuelles et collectives, qui s'élève en moyenne à 185 euros²³. D'où un effort financier croissant des ménages, d'autant plus fort qu'ils disposent de revenus modestes.

En 2016, 77 % des allocataires (privé, public, accession) ont supporté des niveaux de loyers supérieurs ou équivalents aux loyers-plafonds. Cette proportion a fortement augmenté puisqu'ils étaient seulement 58 % dans ce cas en 2001. Quant aux ménages dont le loyer est plus du double du loyer-plafond, leur part a triplé en 13 ans (+ 6,8 points) pour toucher 10,6 % des allocataires fin 2015. Le décrochage est très net **dans le parc privé, où 92 % des allocataires en 2016 y supportaient des loyers supérieurs aux loyers-plafonds**. La situation est également préoccupante dans le parc public où 58 % des allocataires sont concernés²⁴.

²² Depuis le 1^{er} janvier 2006, les paramètres représentatifs de la dépense de logement sont désormais indexés chaque année sur l'évolution de l'IRL. Ces revalorisations sont cependant aléatoires, en fonction des années : absence de revalorisation des loyers-plafonds en 2004 puis 2006 et du forfait charges entre 2002 et 2007 ; en 2012, le barème des APL a été indexé non pas sur l'évolution de l'IRL, mais selon un taux forfaitaire de 1 % calé sur la croissance ; en 2014, la revalorisation annuelle est intervenue au 1^{er} octobre (+ 0,57 %, et non au 1^{er} janvier), représentant un manque à gagner de 9 mois pour les bénéficiaires. La revalorisation était de 0,75 % en 2017.

²³ Ancols, « Étude des coûts locatifs des logements des organismes Hlm et SEM au regard des ressources des locataires en France métropolitaine », 2016.

²⁴ PLFSS 2018, « Programme de qualité et d'efficacité famille ».

Tableau 2.3 : Loyers supérieurs aux loyers-plafonds pris en compte dans le calcul des aides personnelles au logement (%)

	2001	2010	2013	2014	2015
Loyer réel inférieur au loyer-plafond	41,8	28,2	24,6	23,5	22,3
Loyer réel égal ou supérieur au loyer-plafond	58,2	71,8	75,4	76,5	77,7

Sources : Données 2001, 2010 et 2013 issues d'un traitement IGAS à partir des données de la CNAF. Données 2014 et 2015 extraites du « Fascicule CNAF, Prestations légales ».

DES TAUX D'EFFORT QUI RESTENT ÉLEVÉS

En 2012, un rapport de l'IGAS montrait que les aides personnelles au logement permettaient de ramener le taux d'effort médian de 40 % à 19 % pour un locataire sur deux²⁵. Cependant, elles ne réduisent plus suffisamment des dépenses de logement en augmentation : plus d'un million de ménages avaient ainsi, en 2012, un taux d'effort net supérieur à 33 % malgré le versement des aides, dont 80 000 à 150 000 locataires du secteur social.

L'évolution des taux d'effort des locataires témoigne de l'érosion du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement. En 2016, ils atteignent des niveaux élevés : pour un couple sans enfant (revenu équivalent à 1 smic) en zone 2, le taux d'effort net moyen est de 24,8 %, et il atteint 33,9 % pour un ménage isolé disposant d'un revenu équivalent à 1 smic.

²⁵ IGAS, *Rapport thématique*, « L'efficacité sociale des aides personnelles au logement », mai 2012.

Tableau 2.4 : Taux d'effort net médian des allocataires d'aides au logement en 2016 (en %)

	Taux d'effort net médian	Impact des aides sur le taux d'effort
Configuration familiale		
...Isolés (sans enfant)	24,80 %	-53,00 %
...Familles monoparentales		
avec 1 enfant	18,00 %	-56,20 %
avec 2 enfants	15,60 %	-60,10 %
avec 3 enfants ou plus	8,50 %	-76,00 %
...Couples		
sans enfant	20,90 %	-47,70 %
avec 1 enfant	17,60 %	-46,20 %
avec 2 enfants	17,00 %	-42,90 %
avec 3 enfants ou plus	12,70 %	-52,20 %
Type de parc		
...Accession à la propriété	24,80 %	-21,20 %
...Public	11,60 %	-66,60 %
...Privé	25,30 %	-49,20 %
Total	18,80 %	-53,50 %

Source : ministère du Logement, d'après la CNAF.

La hausse du coût de l'énergie et la lutte contre la précarité énergétique

D'après l'Observatoire national de la précarité énergétique, 5,6 millions de ménages étaient concernés par la précarité énergétique en 2013, soit plus de 12,2 millions de personnes. Il apparaît donc nécessaire d'agir à la fois sur le parc de logements par la rénovation énergétique des « passoires thermiques » occupées par des ménages modestes qui n'ont pas accès à des logements de qualité, et sur le budget des ménages à travers des aides à la quittance.

La loi de transition énergétique a fixé en 2015 un nouvel objectif de 500 000 logements rénovés par an, dont au moins la moitié occupée par des ménages aux revenus modestes. En conséquence, **l'objectif annuel de réhabilitation des logements privés occupés par des ménages modestes est fixé à 130 000 logements, en sus des 120 000 rénovations annuelles de logements Hlm.** Pour y parvenir, l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) s'est vu fixer un objectif initial de rénovation de 70 000 logements en 2016 dans le cadre du programme Habiter Mieux puis 100 000 en 2017, et grâce à une hausse du budget

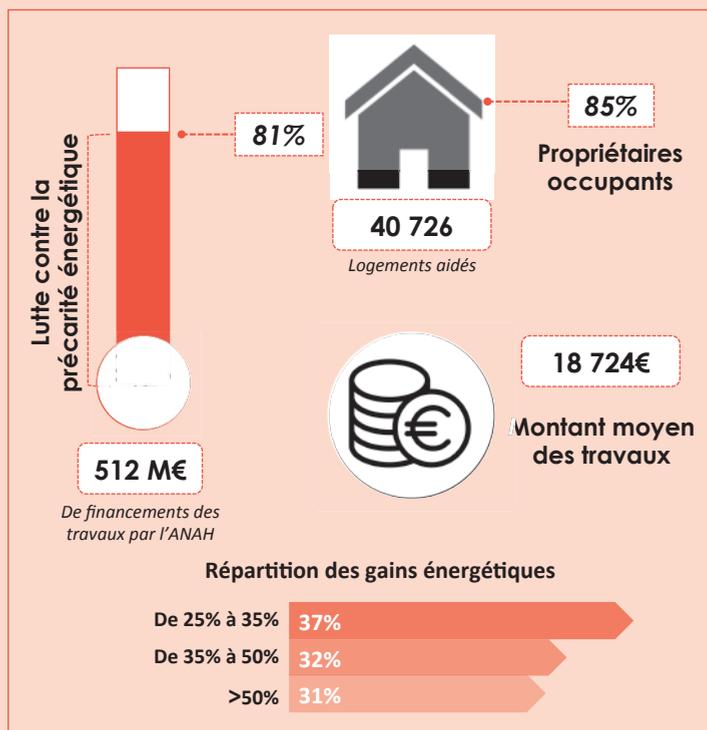
de 17 % par rapport à 2016. Face aux difficultés à monter en puissance, l'objectif pour 2018 a été ramené à 75 000 logements. Quoi qu'il en soit, ce niveau n'est pas de nature à respecter l'objectif présidentiel de diminuer de moitié le nombre de passoires énergétiques en France en cinq ans, qui impliquerait la rénovation d'environ 750 000 logements par an.

LA MONTÉE EN CHARGE ENCORE INSUFFISANTE DU PROGRAMME HABITER MIEUX

Avec le programme Habiter Mieux, l'ANAH accorde depuis 2010 aux ménages en situation de précarité énergétique une subvention assortie d'un accompagnement à la réalisation des travaux, conditionnée à une amélioration de la performance énergétique de leur logement d'au moins 25 % pour les propriétaires occupants et 35 % pour les propriétaires bailleurs et syndicats de copropriétaires.

Entre 2011 et 2016, 191 000 logements ont bénéficié du dispositif, après des débuts pourtant difficiles (12 786 ménages aidés en 2012, contre près de 50 000 en 2014 et en 2015).

Les chiffres clés 2016 de la lutte contre la précarité énergétique de l'ANAH en 2016



Source : ANAH, Rapport d'activités, 2016.

L'année 2016 marque un recul de 9 000 logements aidés en moins, par rapport aux deux années précédentes, notamment chez les propriétaires occupants (moins 9 500 logements), pour atteindre moins de 41 000 unités. La prévision avancée pour 2017 est de 60 000 logements. La volatilité des budgets de l'ANAH, essentiellement basés sur des recettes fluctuantes et imprévisibles, en particulier le produit des cessions des quotas carbone et les contributions des fournisseurs d'énergie, conduit à des phénomènes de stop-and-go qui déstabilisent les ménages et démobilisent les opérateurs locaux. L'État a amorcé pour 2018 son retour dans le financement de l'agence à hauteur de 110 millions d'euros, portant les ressources de l'Anah à 580 millions, contre 573 en 2017. Une nouvelle aide est créée pour 2018, à destination des particuliers pour des « travaux identifiés » dans le cadre du programme Habiter Mieux (de 7 000 euros à 10 000 euros). Certains opérateurs s'inquiètent toutefois d'une aide qui n'est plus conditionnée à un bouquet de travaux ni à un accompagnement, au risque de financer des gestes trop sommaires, en passant à côté des ménages les plus en difficulté, et sans l'aide d'opérateurs professionnels.

Tableau 2.5 : Suivi du programme Habiter Mieux

	2011	2012	2013		2014		2015		2016	
	Nombre de logements aidés	Nombre de logements aidés	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en €	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en €	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en €	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en €
Propriétaires occupants	6 669	12 738	27 530	189	44 054	317,9	43 710	311,70	34 419	249,3
Propriétaires bailleurs	-	-	2 150	85,5	3 580	66,5	3 791	60,60	4 469	81,2
Syndicats de copropriétaires	-	-	1 555	9,6	2 197	18	2 205	20,10	2 108	19
Total	-	-	31 235	284,1	49 831	402,5	49 706	392,40	40 726	349,5

Source : Anah.

En ce qui concerne le parc social, le Mouvement Hlm s'est engagé dans le cadre du Grenelle de l'environnement à rénover 800 000 logements d'ici 2020 (hors démolitions). En 2013 comme en 2014, environ 105 000 logements sociaux ont bénéficié de travaux de rénovation thermique, dont près des deux tiers entraînant un changement de classe énergétique ; cette tendance se confirme avec 120 000 logements rénovés en 2015, dont 75 000 changements de classe, d'après les estimations de l'USH.

Suite à la mise en place en mai 2016 du prêt de haut de bilan bonifié par la Caisse des dépôts et Action Logement, 1,4 milliard d'euros ont été prêtés aux bailleurs sociaux pour la rénovation thermique de leurs logements. Le nombre de travaux d'amélioration énergétique a ainsi augmenté de 28 % entre les printemps 2016 et 2017, pour atteindre 148 000 logements rénovés énergétiquement d'après l'USH. La part des travaux menant à un changement d'étiquette reste quant à elle stable sur la période (63 % en 2016, 64 % en 2017). En 2016, 24 % du parc social était classé E, F ou G.

UN BOUCLIER ÉNERGÉTIQUE POUR REMPLACER LES TARIFS SOCIAUX JUGÉS INEFFICACES

Des tarifs sociaux, étendus en 2013, existent pour l'électricité et le gaz de ville. Le nombre de ménages bénéficiaires est passé de 963 000 (fin 2011)²⁶ à 3,1 millions (fin 2015). L'objectif de 4 millions de foyers aidés, fixé dans la loi Brottes d'avril 2013, n'est pas encore atteint. Le Médiateur de l'énergie prévoit néanmoins que la mise en place du chèque énergie devrait permettre de toucher environ 4 millions de ménages en France. Par ailleurs, les aides apportées²⁷ restent insuffisantes au regard des coûts supportés par les consommateurs et ne permettent pas de limiter les pratiques de privation. Surtout, elles ne touchent pas les ménages qui se chauffent avec d'autres énergies (fioul, propane, bois, etc.), en secteur rural notamment.

La loi de transition énergétique de 2015 a prévu le remplacement progressif des tarifs sociaux de l'électricité et du gaz par un chèque énergie qui aidera les ménages modestes à payer leurs factures d'énergie (et pas uniquement d'électricité ou de gaz). Depuis mai 2016, le dispositif est testé dans quatre départements (l'Aveyron, les Côtes-d'Armor, l'Ardèche et le Pas-de-Calais), et doit être généralisé à la France entière à partir de 2018. Dans son évaluation, l'UNCCAS²⁸ rappelle l'importance de l'information et de l'accompagnement dans la mise en place des chèques énergie, notamment auprès des publics les plus fragiles.

Le chèque énergie est destiné aux ménages ayant un revenu fiscal de référence par unité de consommation inférieur à 7 700 euros. En 2016, dans les quatre départements expérimentés, il bénéficie à 173 266 personnes et son montant varie de 48 euros à 227 euros²⁹ (contre 131 190 bénéficiaires des tarifs sociaux

²⁶ Médiateur national de l'énergie, rapport 2016.

²⁷ À titre d'exemple, selon le médiateur de l'énergie, le Tarif de Première Nécessité ne représenterait que 94 euros en moyenne par ménage bénéficiaire.

²⁸ UNCCAS, « Évaluation du dispositif chèque énergie : constats et enjeux identifiés par les CCAS dans l'expérimentation de ce nouveau droit », août 2017.

²⁹ Les chiffres clés de la précarité énergétique, Édition n° 2, ONPE, novembre 2016.

en moyenne sur les 12 mois précédant la mise en place du chèque énergie). Ce montant est faible au regard de la facture d'énergie qui s'élève à environ 1 800 euros par an en 2014. Il devrait être augmenté de 50 euros selon une annonce du ministre de la Transition écologique Nicolas Hulot.

À la fin de la première année d'expérimentation, le taux d'usage du chèque atteint près de 79 %. Un sondage mené en novembre 2016 auprès de 400 bénéficiaires montre que ces derniers ont bien compris le mode d'utilisation du chèque (7 % des répondants indiquent avoir des difficultés de compréhension). Lorsque le ménage dispose de plusieurs sources d'énergie, le chèque énergie est principalement destiné à la facture de chauffage³⁰.

La loi de transition énergétique crée également une nouvelle obligation de cibler une partie des moyens issus des certificats d'économies d'énergie (CEE) spécifiquement sur les ménages modestes. Elle devrait en cela ouvrir des moyens financiers supplémentaires pour des actions de rénovation au bénéfice direct des précaires énergétiques. Dans le même sens, la loi prévoit également l'intégration de critères de performance énergétique dans l'appréciation de la décence de logements, condition à leur mise en location sur le marché pour les bailleurs. Plusieurs associations³¹ ont attaqué au Conseil d'État le décret du 9 mars 2017, en lui reprochant de ne pas définir précisément le niveau de performance énergétique attendu. Ce décret ne permet pas d'afficher des objectifs clairs aux propriétaires, ni d'améliorer les conditions de vie des locataires de passoires énergétiques.

³⁰ *Évaluation de l'expérimentation du chèque énergie, NOR : TRER1729569X, DGEC, novembre 2017. Le chèque est également utilisé pour le paiement des redevances en logement-foyer (350 chèques).*

³¹ *CLER, Fondation Abbé Pierre, France Nature Environnement, UFC-Que Choisir.*

AXE 3. Plus de justice sociale et de solidarité

Produire autant de logements adaptés aux besoins et en réduire le coût sont des actions indispensables, mais elles risquent de ne produire leurs effets qu'à moyen ou long terme et de ne pas être suffisantes pour garantir dès maintenant le droit au logement. Or, pour 4 millions de personnes mal-logées et 12 millions fragilisées par le logement, il y a urgence à agir, ce qui implique que la politique sociale du logement renforce les dispositifs de protection des ménages vulnérables.

Des dispositifs d'aide à l'accès et au maintien dans le logement insuffisants

DES FSL SOUS PRESSION

Les fonds de solidarité pour le logement (FSL) — institués en 1990 dans chaque département — ont pour vocation d'aider les ménages en difficulté d'accès ou de maintien dans leur logement : apport de garantie, aide au paiement du loyer et des factures d'énergie et d'eau, mesures d'accompagnement social... Même combinées à d'autres dispositifs locaux ou nationaux, les aides des FSL ne suffisent toutefois pas à répondre à la hausse des demandes. Faute de moyens financiers suffisants, **certains conseils départementaux ont réajusté les règlements intérieurs des FSL pour resserrer les critères d'octroi et réduire le montant des aides**, entraînant des disparités territoriales importantes.

Malgré des difficultés d'actualisation des données depuis la décentralisation des FSL en 2005, les données du ministère du Logement sur la période 2011-2015 pour 53 départements montrent que le nombre de ménages aidés diminue depuis 2013, qu'il s'agisse de l'aide à l'accès¹ ou au maintien dans le logement.

¹ L'aide à l'accès à un logement locatif recouvre des aides financières, prêts et subventions versés par les FSL ; elle peut permettre de financer le paiement d'un dépôt de garantie, le « premier loyer » (afin de compenser le non versement de l'aide au logement le premier mois), les frais d'agence, l'assurance, l'ouverture des compteurs, le déménagement, l'achat de mobilier et d'électroménager. Cette aide peut également permettre de régler d'anciennes dettes de loyer, de factures d'énergie, d'eau et de téléphone pour faciliter l'accès à un nouveau logement.

Tableau 3.1 : Nombre de ménages aidés par les FSL

	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre total de ménages aidés financièrement	276 601	262 107	269 389	238 317	236 464
Dont :					
- Nombre de ménages aidés à l'accès locatif	71 959	74 683	76 358	77 226	75 389
- Nombre global de ménages aidés au maintien et/ou pour le paiement des fluides	204 642	187 424	193 031	161 091	161 075
Dont :					
- Nombre de ménages aidés au titre du maintien locatif	39 653	33 774	40 312	27 412	36 122
- Nombre de ménages aidés pour le paiement de l'eau	37 008	37 258	35 921	32 763	32 807
- Nombre de ménages aidés pour le paiement de l'énergie	141 005	126 840	136 166	111 757	111 614

Source : ministère du Logement. Ne sont prises en compte dans ces tableaux que les données recueillies auprès de 53 départements ayant répondu à l'enquête annuelle entre 2011 et 2015 (ils représentent 44 % de la population couverte par les 101 FSL existant en 2015).

Tableau 3.2 : Évolution des aides distribuées par les FSL au titre de l'ASLL

	2011	2012	2013	2014	2015
Montant des prestations financées par les FSL pour l'accompagnement social lié au logement (ASLL) (en M€)	28,4	27,9	27,8	29,4	27,2

Source : ministère du Logement.

Les montants moyens des aides sont en baisse, sauf pour les aides « énergie » malgré la hausse du nombre de ménages aidés au maintien, et illustrent les plafonnements des aides versées ou du nombre de mois de loyer faisant l'objet d'une aide.

Montant moyen des aides des FSL (en euro)

Moyennes	2011	2012	2013	2014	2015
Accès	503	504	508	497	502
Maintien	578	611	479	600	482
Eau	149	139	143	150	142
Énergie	291	291	295	306	299
Mise en jeu garantie	555	580	565	517	425

Une étude de Ville et Habitat, en 2015², alerte sur le risque de renforcement de la logique de « guichet social », au détriment des missions d'accompagnement des ménages dans la résolution de leurs difficultés. Et met en lumière des effets de report sur les FSL, alors que les mécanismes de solidarité nationale (minima sociaux, aides personnelles au logement, tarifs sociaux de l'énergie...) peinent à répondre aux besoins. L'effet levier des FSL apparaît enfin très lié à la réalité des marchés locaux de l'habitat et à leur articulation avec les autres dispositifs d'accès à un logement abordable et adapté.

LA NETTE DIMINUTION DES AIDES LOCA-PASS

Distribuées depuis 1999 par les collecteurs d'Action Logement, les « avances Loca-Pass » ont pour objectif d'aider les locataires entrant dans un nouveau logement à financer leur dépôt de garantie, tandis que la « garantie Loca-Pass » vise à couvrir les risques d'impayés de loyers et de charges pour sécuriser les bailleurs.

Depuis 2007, le nombre de Loca-Pass distribués n'a cessé de diminuer : 137 132 dépôts de garantie et 125 978 garanties de loyers ont été attribués en 2015, contre environ 417 000 dépôts de garantie et 271 200 garanties de loyer en 2007³. En 2016, les prêts locatifs correspondant aux aides Loca-pass ont baissé de 5 % par rapport à 2015.

La proportion de bénéficiaires dans les parcs Hlm et privé s'est inversée : de 77,4 % des avances Loca-Pass distribuées en 2005 dans le secteur privé on passe à 22,6 % en 2015⁴. Cette tendance est plus nette encore si l'on considère les garanties de loyer, puisque 100 % ont été attribuées dans le parc Hlm depuis 2012, sa distribution ayant été stoppée dans le parc locatif privé au bénéfice de la garantie des risques locatifs (GRL)⁵.

² Ville et Habitat, « Place et rôle des fonds de solidarité pour le logement dans la politique sociale du logement : état des lieux et perspectives », pour le compte de la DGALN, la DGCS, la DIHAL et l'ADF, avril 2015.

³ Ancols, « Aides de la PEEC aux ménages, Résultats provisoires 4^e trimestre 2015 », mars 2016.

⁴ À l'inverse, 73,3 % des avances ont été versées à des locataires de logements conventionnés en 2014, contre 22,6 % en 2005.

⁵ La garantie Loca-Pass continue à être distribuée dans ce parc exclusivement pour les logements appartenant à des personnes morales et conventionnés APL (ces logements n'entrant pas dans le champ du dispositif de la GRL). Elle se poursuit également dans le parc social.

Tableau 3.3 : Mises en jeu de la garantie des loyers et charges (Loca-Pass)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre de nouveaux bénéficiaires	36 448	43 265	45 055	41 837	29 775	26 030	25 836	25 317	23 373	23 439
Nombre total de mises en jeu en cours	54 016	64 265	71 917	67 594	53 211	44 781	43 152	40 527	49 063	48 082
Montants versés en milliers d'euros	97 211	114 147	133 312	125 824	90 266	65 445	58 112	50 422	41 486	40 819

Source : Ancols.

GARANTIE DES RISQUES LOCATIFS : DES DISPOSITIFS MULTIPLES ET INSUFFISANTS

Créée en 2006 et proposée aux bailleurs par des entreprises d'assurances partenaires, la garantie des risques locatifs (GRL) visait à faciliter l'accès au parc locatif privé de populations fragiles (notamment des jeunes salariés, personnes en intérim ou en CDD) en garantissant le risque d'impayés de loyers et les dégradations locatives. Depuis décembre 2009, tout locataire dont le taux d'effort était inférieur ou égal à 50 % y était éligible, indépendamment de la nature de son contrat de travail et de la stabilité de son revenu. Un manque de visibilité de la garantie avait été mis en cause dans une évaluation confiée à l'Association Pour l'Accès aux Garanties Locatives (APAGL) en 2012, tout comme la préférence accordée par la plupart des bailleurs aux ménages les plus solvables, notamment en zone tendue.

Selon l'APAGL, le PASS-GRL (première version de la GRL jusqu'au 1^{er} janvier 2011) a permis de couvrir 179 958 baux entre 2007 et 2010. **La GRL 2 (dispositif suivant) aura couvert**, quant à elle, **environ 500 000 logements**. Depuis le 31 décembre 2015, aucun nouveau contrat n'a été signé. Les 130 000 baux encore en cours de garantie à cette date ont été résiliés au 31 décembre 2016.

Parallèlement, la **caution locative étudiante** (« Clé »)⁶ peut se porter caution pour les étudiants de moins de 28 ans sans solution familiale, amicale ou bancaire, ainsi que les doctorants ou post-doctorants de nationalité étrangère, en échange d'une cotisation de leur part. Le dispositif s'inspire des expérimentations conduites dans les régions Midi-Pyrénées et Aquitaine depuis 2011. Financé par le ministère de l'Enseignement supérieur, le Cnous et la Caisse des dépôts, il a été élargi à la

⁶ La Clé couvre tous les types de logements, en résidence universitaire, dans le parc social ou privé. Le montant du loyer couvert est plafonné à 500 euros mensuels pour une personne seule en province, 600 euros en Île-de-France et 700 euros à Paris (pour les couples, ces plafonds sont majorés de 60 %).

rentrée 2013, puis généralisé à l'ensemble du territoire à la rentrée 2014, avec un objectif de 14 000 à 20 000 étudiants bénéficiaires à partir de 2017. **Au total, sur les 2,5 millions d'étudiants que compte la France, 23 403 ont bénéficié du dispositif depuis sa création**, dont la moitié des cautions était encore actives mi-2017. Il est à noter, au-delà des limites quantitatives du dispositif, un taux de sinistralité de 0,56 % pour 2015-2016, particulièrement faible pour un public souvent considéré à risque.

Enfin, une garantie universelle locative (GUL) prévue par la loi ALUR devait entrer en vigueur en 2016, pour protéger l'ensemble des bailleurs (personnes physiques ou morales) et des locataires contre les impayés de loyers, favoriser leur détection précoce et prévenir efficacement les expulsions locatives. Cependant, le gouvernement a abandonné ce projet en raison de son coût jugé trop élevé et opté pour un **visa pour le logement et l'emploi** (« **Visale** »), financée par Action Logement et mise en place en début d'année 2016. Ciblée sur les jeunes de moins de 30 ans (à l'exception des étudiants non boursiers rattachés au foyer fiscal de leurs parents), le dispositif est également destiné aux salariés de plus de 30 ans embauchés depuis moins de six mois par une entreprise du secteur privé, hors CDI confirmé. Tout ménage entrant dans un logement loué par un organisme agréé d'intermédiation locative est également éligible au dispositif.

Le démarrage du dispositif est lent, avec seulement 10 382 contrats cautionnés à mi-2017 (dont 73 % pour des jeunes), pour un objectif de 110 000 signatures de garanties, suite à la signature en mars 2017 d'une convention entre Action Logement et la FNAIM, pour « la promotion et le développement de la garantie locative Visale ».

LA PRÉVENTION DES EXPULSIONS LOCATIVES

La loi ALUR redéfinit les missions des Commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX), chargées de coordonner, évaluer et piloter les dispositifs départementaux de prévention des expulsions définis par les PDALHPD, et d'examiner les situations individuelles. Un système de signalement de l'impayé à la CCAPEX a été créé, afin de permettre un traitement le plus en amont possible de toute procédure judiciaire⁷. Pour les personnes physiques, ce signalement est toutefois effectué uniquement pour les commandements de payer pour lesquels le montant ou l'ancienneté de la dette sont supérieurs à certains seuils fixés par arrêté préfectoral, et qui peuvent varier

⁷ Parmi les autres avancées de la loi ALUR, on peut citer l'extension des délais de paiement de 24 à 36 mois, des délais pour quitter les lieux de 1 à 3 ans maximum, le maintien des aides au logement aux ménages « de bonne foi » en impayés, etc.

d'un département à l'autre⁸. Pour les personnes morales, la saisine est obligatoire au moins deux mois avant assignation.

Les locataires du parc social ne sont pas épargnés par le risque d'expulsion. Une récente enquête de l'USH⁹ fait apparaître une stabilisation des résolutions amiables des impayés de loyer. Dans le parc social, 440 000 plans d'apurement ont été signés en 2014 (chiffre identique à 2013, mais en hausse par rapport aux 310 000 de 2012) et 11 500 protocoles de cohésion sociale (« protocoles Borloo »¹⁰) ont été engagés avec des ménages dont le bail a été résilié par la justice (1 000 de plus qu'en 2012). Cependant, l'activité contentieuse a augmenté.

Tableau 3.4 : Évolution des résolutions amiables des impayés de loyer

	2012	2013	2014
Ménages en retard de paiement de 3 mois ou plus	6,3 % 260 000	7,1 % 285 000	6,4 % 276 000
Plan d'apurement amiables signés	310 000	440 000	440 000
Protocoles de cohésion sociale signés	10 000	11 000	11 500

Source : USH.

Tableau 3.5 : Indemnisation des bailleurs en cas de refus d'expulsion

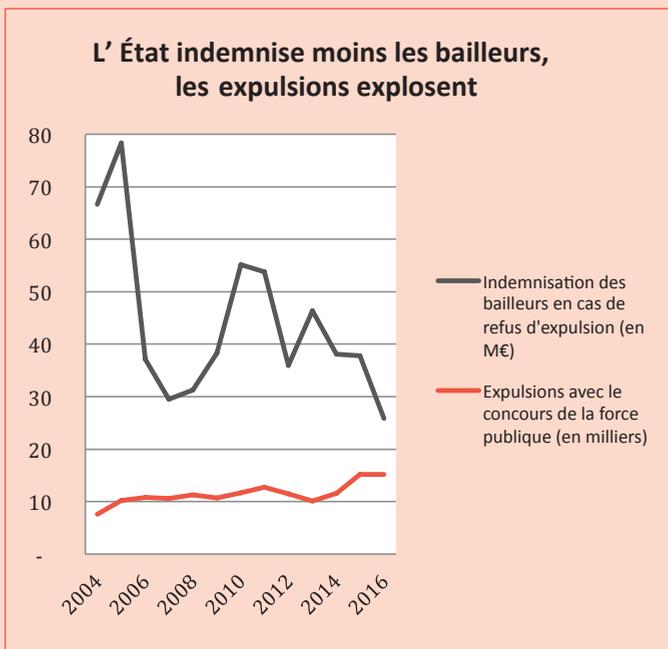
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Montant en M€	66,7	78,4	371	29,6	31,3	38,3	55,2	53,8	35,9	46,4	38,1	37,8	25,8

Source : RAP, Programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur », action 06.

⁸ Selon les territoires, un signalement est ainsi effectué si le locataire est en situation d'impayé de loyer ou de charges locatives sans interruption depuis une durée comprise entre 3 et 6 mois, ou bien si la dette de loyer ou de charges locatives du locataire est équivalente à 3 à 6 fois le montant du loyer mensuel hors charges locatives. Décret n° 2015-1384 du 30 octobre 2015 relatif à la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives.

⁹ USH, « Regard sur les impayés et la prévention des expulsions en 2014 », novembre 2016. 393 organismes ont répondu à l'enquête entre septembre 2015 et le 1^{er} trimestre 2016, soit 76 % du parc locatif Hlm sur toute la France (dont 94 % des OPH).

¹⁰ Ces protocoles visent à rétablir ou maintenir le versement de l'aide au logement, reprendre le paiement courant du loyer, résorber la dette et signer un nouveau bail, dans un délai maximal de 3 mois à l'issue du protocole.



Une évaluation de la prévention des expulsions locatives établie en 2014¹¹ a pointé les insuffisances des dispositifs, le manque de volonté politique, de données fiables et de connaissance des trajectoires des ménages, et propose une série de recommandations qui devraient constituer la feuille de route du nouveau pôle national.

Sur la base de ce rapport, la ministre du Logement a lancé en 2016 un plan national de prévention des expulsions locatives, élaboré par un pôle national dédié à la prévention des expulsions locatives mis en place au sein de la DIHAL. quarante huit mesures visent à faire baisser le nombre d'expulsions, notamment grâce à une amélioration de l'information des locataires et des bailleurs, un repérage et un traitement des difficultés en amont de la procédure judiciaire, ainsi que la formation des travailleurs sociaux et des intervenants dans les procédures d'expulsion, de surendettement et de sécurisation des paiements. Chaque département est appelé à se doter d'une antenne de prévention des expulsions chargée d'informer et conseiller – notamment sur le plan juridique – les acteurs locaux, bailleurs et locataires. Le pôle national de prévention des expulsions locatives pilotera la mise en œuvre du plan d'action et organisera le réseau des CCAPEX à l'échelle nationale¹².

¹¹ « Évaluation de la prévention des expulsions locatives », IGAS, CGEDD, IGA, IGSJ, août 2014.

¹² « Fin de trêve hivernale : Emmanuelle Cosse lance un plan national de prévention des expulsions », communiqué de presse du 29 mars 2016.

L'instruction interministérielle du 22 mai 2017¹³ fixe le cadre de mise en œuvre nationale et territoriale du plan dans l'objectif de « limiter au maximum le recours à l'expulsion ». Accompagné d'un guide, elle développe tous les outils et cadres partenariaux permettant d'intervenir le plus en amont possible de l'expulsion, en impliquant tous les acteurs locaux, dont les magistrats, ainsi que ceux permettant un relogement effectif lorsque la situation le nécessite.

Le décret du 6 juin 2016 a confirmé le **maintien du versement de l'aide personnelle au logement pour les allocataires « de bonne foi » en situation d'impayé**, annoncé par la loi ALUR. Il vise également à simplifier le traitement des impayés grâce à une définition commune de la notion d'impayé, une procédure harmonisée pour tous les allocataires, quel que soit leur type d'allocation (APL, ALS ou ALF) et de contrat (location simple, logement en foyer, accession...), et des délais de traitement réduits de 8 à 11 mois maximum, contre 9 à 16 auparavant. Il renforce enfin la coordination entre le traitement de l'impayé et le dispositif de prévention des expulsions locatives, en facilitant la transmission des informations entre l'organisme payeur de l'allocation et la CCAPEX.

Un document d'information est dorénavant distribué aux locataires menacés d'expulsion (en main propre ou dans leur boîte aux lettres) par les huissiers de justice au stade de l'assignation en justice afin de les informer de l'importance de se présenter à l'audience, de la possibilité de saisir le bureau de l'aide juridictionnelle pour bénéficier de l'assistance d'un avocat, et de leur communiquer les coordonnées des acteurs locaux qui contribuent à la prévention des expulsions¹⁴.

Plusieurs chantiers importants sont néanmoins encore en cours : le déploiement d'EXPLOC¹⁵ destiné à améliorer la connaissance des personnes menacées d'expulsion et de l'évolution de leur situation, la généralisation des antennes de prévention des expulsions au sein des ADIL, le renforcement de l'articulation entre les procédures de surendettement et d'expulsion...

Enfin, malgré la circulaire du 26 octobre 2012 demandant aux préfets de ne pas procéder à l'expulsion de ménages reconnus prioritaires Dalo sans prévoir leur relogement, le comité de suivi Dalo a recensé 52 ménages dans ce cas expulsés en 2017¹⁶.

¹³ *Instruction du 22 mars 2017 relative à la mise en œuvre du plan interministériel pour la prévention des expulsions locatives et son guide annexe validé en réunion interministérielle du 20 mars 2017.*

¹⁴ *Décret n° 2017-923 du 9 mai 2017 relatif au document d'information en vue de l'audience délivré aux locataires assignés aux fins de constat ou de prononcé de la résiliation du contrat de bail, pris pour l'application de la recommandation n° 22 du plan interministériel de prévention des expulsions.*

¹⁵ *L'application interministérielle de gestion de la prévention et des procédures d'expulsions locatives.*

¹⁶ <https://alerte-expulsions-dalo.fr>

L'adaptation des capacités d'accueil aux besoins des plus démunis

L'ensemble du secteur de l'hébergement et de l'habitat temporaire comptait près de 447 000 places fin 2016¹⁷, dont :

- 92 149 places d'accueil d'urgence et de stabilisation (en CHU et autres places d'urgence, chambres d'hôtel, lits halte soins santé¹⁸, résidences hôtelières à vocation sociale) ;
- 37 441 places d'hébergement d'insertion (CHRS, centres maternels) ;
- 80 155 places destinées aux demandeurs d'asile dans les CADA, HUDA, hôtels et autres places d'accueil d'urgence, ainsi qu'aux réfugiés statutaires dans les CPH ;
- 237 137 places en logements d'insertion (résidences sociales, foyers de travailleurs migrants ou foyers de jeunes travailleurs, places financées par l'ALT ou en intermédiation locative).

Compte tenu de la forte mobilité des personnes au sein des structures, ce sont beaucoup plus de personnes qui sont accueillies au cours de l'année. L'hébergement reste pour elles un « filet de sécurité » tant qu'elles ne trouvent pas de solutions durables. Les conditions dans lesquelles les ménages bénéficient et sortent des dispositifs d'aide doivent toutefois faire l'objet d'une attention particulière, notamment en regard du mouvement de transformation des structures d'accueil en habitat individuel, qui doit se poursuivre tout en respectant la règle d'un accueil inconditionnel et de sécurisation des personnes dans le temps.

¹⁷ Sont prises en compte ici les capacités d'hébergement en service à l'année. Ne sont en revanche pas prises en compte les capacités supplémentaires mises en service l'hiver, ni les personnes hébergées aux frais des collectivités territoriales faute de recueil national d'informations.

¹⁸ Les Lits halte soin santé (LHSS) offrent une prise en charge médico-sociale à des personnes en situation de précarité dont l'état de santé ne justifie pas une hospitalisation.

Tableau 3.6 : Capacités d'accueil en hébergement et logement temporaires (nombre de places)

	Au 31.12.2016
Hébergement d'urgence et de stabilisation	92 149
Places en centres d'hébergement d'urgence (CHU), stabilisation ou insertion (hors CHRS) ⁽¹⁾	36 217
Hôtels ⁽¹⁾	42 646
Places d'accueil d'urgence et de stabilisation dans les CHRS ⁽¹⁾	11 169
Lits halte soin santé (LHSS) ⁽²⁾	1 496
Résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS) à la disposition de l'État ⁽¹⁾	621
Hébergement d'insertion	37 441
CHRS (hors urgence et stabilisation) ⁽¹⁾	32 201
Centres maternels ⁽³⁾	5 240
Dispositif national d'accueil pour demandeurs d'asile (DNA) ⁽⁴⁾	80 155
CADA	40 406
HUDA hors hôtel	8 950
Nuitées hôtelières	8 750
AT-SA	6 013
CAO	10 685
PRAHDA	5 351
Logement accompagné et d'insertion	237 137
Places financées par l'ALT hors structures d'hébergement ⁽¹⁾	23 796
Intermédiation locative ⁽¹⁾	28 656
Résidences sociales « classiques » (hors pensions de famille et résidences accueil) ⁽¹⁾	97 213
Foyers (FJT, FTM) voués à être transformés en résidences sociales ⁽¹⁾	87 472
Total général	446 882

Sources :

⁽¹⁾ Projet annuel de performances 2018, Mission cohésion des territoires.

⁽²⁾ Prévision 2017, d'après le ministère du Logement.

⁽³⁾ DREES, Enquête Établissements sociaux, fin 2012.

⁽⁴⁾ DIHAL, « 7^e comité de pilotage du plan de réduction des nuitées hôtelières », juin 2017.

Ne sont pas comptabilisées ici les 15 446 places en pensions de famille et maisons-relais disponibles au 31.12.2016 (DGCS) qui correspondent à des formules de logement durable.

LA DÉGRADATION DE L'ACCUEIL D'URGENCE

La volonté de **mettre fin à la gestion « au thermomètre »** actée dans le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale s'est traduite par la pérennisation de 2 300 places d'hébergement d'urgence suite à l'hiver 2015-2016 et de 4 200 places d'hébergement d'urgence ouvertes à l'hiver 2016-2017.

L'hiver 2016-2017¹⁹ a vu le nombre de demandes au 115 augmenter de 6 % par rapport à l'année précédente pour atteindre environ 530 000 sollicitations dans les 45 départements observés (hausse du nombre moyen de demandes par personnes mais aussi du nombre de personnes différentes appelant le 115). Cette augmentation touche particulièrement les jeunes de 18-24 ans (+12 %) et les familles (+12 %). D'après une enquête flash menée par la FAS, sur une nuit, 63 % des moins de 18 ans concernés par une demande au 115 n'ont pas été hébergés, et seulement 43 % des enfants de moins de 3 ans ont pu dormir à l'abri, le plus souvent à l'hôtel (pour 67 % d'entre eux)²⁰.

Faute de places suffisantes, les principes d'accueil immédiat, inconditionnel et de continuité de la prise en charge continuent d'être ignorés sur de nombreux territoires. L'hiver dernier, 55 % des demandes n'ont pas donné lieu à un hébergement, un chiffre se rapprochant de celui de l'année précédente (57 %). 34 482 personnes n'ont ainsi jamais été hébergées, soit 48 % du public.

La situation n'est pas meilleure en été : 84 468 demandes d'hébergement ont été faites entre le 10 juin et le 10 juillet 2017 dans les 41 départements observés (+32 % par rapport à l'année précédente), concernant 20 845 personnes (+17 %), pour un pourcentage de réponses positives de seulement 37 %²¹. 10 632 personnes n'ont donc jamais été hébergées durant cette période (+10 % en un an). Les conditions d'hébergement se sont dégradées : le nombre d'attributions en structures hivernales pérennisées (+35 %) ainsi qu'à l'hôtel (+75 %) a fortement augmenté par rapport à l'année précédente. Pour répondre au plus grand nombre, la majorité des 115 pratiquent l'alternance de l'aide : les séjours d'une nuit ont représenté 52 % des attributions totales entre le 10 juin et le 10 juillet 2017, soit un niveau à peu près équivalent à celui observé en hiver (57 %).

Par ailleurs, le taux de réponse positive du SIAO aux demandes d'hébergement a chuté de 10 points entre 2015 et 2016, et s'élevait à 20 % l'année dernière²².

Un nouvel appel d'offres a été lancé pour créer, à partir du début de l'année 2017, 10 000 places supplémentaires d'hébergement avec un accompagnement social renforcé. Les crédits consacrés aux actions « hébergement et logement adapté » dans le projet de loi de finances pour 2018 sont en hausse de 13 % par rapport à la loi de finances de 2017, afin de financer notamment la pérennisation de 4 200 places d'hébergement d'urgence.

¹⁹ FAS (ex-FNARS), « Synthèse hivernale 2016-2017 », avril 2017.

²⁰ FAS, « Zéro enfant à la rue : on est loin du compte », Enquête flash réalisée le 4 septembre 2017 dans 40 départements.

²¹ Fédération des acteurs de la solidarité, « Baromètre du 115 », 10 juin-10 juillet 2017.

²² PLF 2018, « Programme n°177 : Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables. Objectifs et indicateurs de performances ».

LA PROGRESSION DU RECOURS AUX NUITÉES D'HÔTEL CONTINUE

L'hôtel apparaît toujours comme la variable d'ajustement face à la saturation des dispositifs d'accueil. **Le recours aux nuitées hôtelières ne cesse d'augmenter pour assurer l'accueil d'urgence des personnes privées de domicile**, pour atteindre 42 646 au 31 décembre 2016, dont 83 % en Île-de-France²³. Au total, sur les cinq dernières années, les capacités en hébergement hôtelier ont bondi de 206 %. En plus d'être très insatisfaisant pour les personnes, le recours à l'hôtel coûte cher. Il représente un coût moyen de 6 262 euros par place en 2015, soit près de 238 millions d'euros pour les 37 962 places comptabilisées²⁴.

Tableau 3.7 : Progression du recours aux CHU et hôtels

Année	CHU	Hôtels
2010	18 593	13 948
2011	19 766	16 235
2012	22 091	20 727
2013	28 692	25 496
2014	30 537	32 300
2015	31 846	37 962
2016	36 217	42 646

Source : ministère du Logement.

Présenté en février 2015, **un plan triennal de réduction des nuitées hôtelières**²⁵ a prévu la suppression de 10 000 places en hébergement à l'hôtel à l'horizon 2017, la création de 13 000 places en dispositifs alternatifs (9 000 en intermédiation locative de type Solibail, 1 500 en pensions de famille et 2 500 places d'hébergement dans des centres dédiés aux familles ou dans des logements sociaux vacants) et un hébergement dédié aux 6 000 demandeurs d'asile à l'hôtel. Il vise, en outre, à renforcer l'accompagnement social des personnes ainsi hébergées à l'hôtel. Ce plan est financé grâce à la réorientation de 105 millions d'euros sur trois ans.

Réuni en juin 2017, le comité de suivi du plan a constaté un ralentissement de la hausse des créations de places d'hôtel en France métropolitaine depuis fin 2014, grâce à la création de 5 414 places en intermédiation locative, 1 139 places en résidences sociales (dont maisons relais) et 6 940 places d'hébergement

²³ Septième comité de pilotage de la mise en œuvre de la circulaire interministérielle du 20 février 2015 pour des alternatives à l'hôtel et un meilleur accompagnement, 21 juin 2017. Est comptabilisé le nombre moyen de nuitées consommées quotidiennement.

²⁴ Le budget de l'État en 2015 (résultats et gestion), Cour des comptes, mai 2016.

²⁵ Circulaire du 20 février 2015 relative à la substitution de dispositifs alternatifs aux nuitées hôtelières et à l'amélioration de la prise en charge à l'hôtel.

d'urgence²⁶. Ce plan, mis en œuvre pour la période 2015-2017 doit se poursuivre en 2018.

L'ENJEU DE LA QUALITÉ DE VIE DANS LES STRUCTURES D'HÉBERGEMENT

Un plan d'humanisation a été engagé en 2008 pour améliorer les conditions d'accueil dégradées observées à l'époque dans de trop nombreuses structures d'hébergement (manque d'hygiène, d'intimité, de sécurité).

Entre 2008 et 2016, le programme a permis de financer la création de 6 500 places (par la DHUP) et la rénovation de près de 18 000 places par l'Anah, pour un total se rapprochant des 25 000 places.

Tableau 3.8 : Bilan du programme d'humanisation des centres d'hébergement 2008-2016 (création et rénovation)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre de projets financés	146	156	223	80	56	52	45	36	37
Nombre de places créées et rénovées	3 853	5 917	5 835	1 965	1 652	1 747	1 234	970	1 128
Montant des subventions de la DHUP pour la création (en millions d'euros)	5,9	28,1	51,4	6,7	2,2	5,9	6	2,6	3,3
Montant des subventions de l'Anah pour la rénovation (en millions d'euros)	10,3	39,8	36,5	9,1	8,1	6,5	3,3	7,8	6,2

Sources : DHUP-infocentre Sisal, Anah.

L'intervention sur le bâti a permis une véritable amélioration des conditions de vie des personnes accueillies : réduction de 20 points des places en dortoirs (de 23 % à 3 %), augmentation de 34 % à 42 % de la part des places en chambre individuelle (dont la surface moyenne est passée de 12,5 à 14,5 m²), et doublement de la part des chambres individuelles équipées de sanitaires et de bloc cuisine (41 %). Elle a également été l'occasion d'améliorer la qualité des prestations d'accompagnement social pour plus de la moitié des établissements. **Les efforts doivent néanmoins être poursuivis**²⁷ : 23 % des places ne disposent toujours pas de sanitaires ou de bloc cuisine, et plus de 40 % des structures d'hébergement d'urgence restent fermées en journée.

²⁶ Septième comité de pilotage de la mise en œuvre de la circulaire interministérielle du 20 février 2015 pour des alternatives à l'hôtel et un meilleur accompagnement, 21 juin 2017.

²⁷ DIHAL, « Le programme d'humanisation des centres d'hébergement. Synthèse qualitative », juillet 2015.

Un nouveau recensement des structures d'hébergement nécessitant des travaux d'humanisation a été lancé par la FNARS et l'Anah en 2015, dans la perspective d'un nouveau plan d'humanisation.

La durée moyenne de séjour en CHRS tend à augmenter et les sorties « vers le haut » restent peu nombreuses. En 2016, seulement 45 % des personnes sortant de CHRS ont pu accéder à un logement, dont 14 % dans un logement accompagné et 31 % dans un logement autonome. En 2017, les sorties vers un logement ont progressé de 2 points, atteignant 47 %²⁸.

Enfin, un travail mené auprès des personnes hébergées dans les 10 000 places d'hébergement supplémentaires ouvertes pendant l'hiver 2015-2016 a révélé que, dans 23 % des cas, les personnes sont sorties du dispositif à la fin de l'hiver sans orientation vers une solution durable²⁹.

PERSONNES MIGRANTES : UN DISPOSITIF D'ACCUEIL BIEN PEU ACCUEILLANT

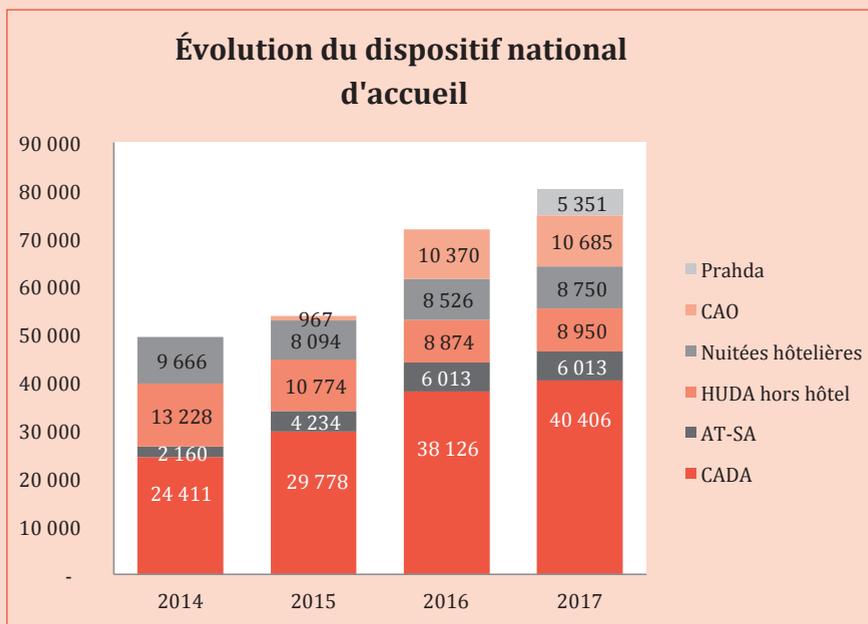
L'accueil digne des migrants est une obligation juridique et morale pour la France. La directive européenne du 26 juin 2013 impose d'adopter des normes minimales d'accueil des demandeurs d'asile³⁰. Les CADA sont prévus à cet effet et délivrent, outre un hébergement, un accompagnement spécifique. Mi-2017, ce parc compte 40 406 places³¹. Les services déconcentrés financent par ailleurs environ 17 700 places en hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA), pour une bonne partie en hôtel. ADOMA gère de son côté 6 000 places en Accueil temporaire-Service de l'asile (AT-SA). Sachant que le nombre de demandes d'asile s'est élevé à 85 726 en 2016 (dont 63 935 premières demandes), le parc d'hébergement qui leur est dédié est insuffisant.

²⁸ *Projet annuel de performance 2018.*

²⁹ « Fin de trêve hivernale : Emmanuelle Cosse lance un plan national de prévention des expulsions », *communiqué de presse du 29 mars 2016.*

³⁰ *Directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, § 11.*

³¹ *DIHAL, "Septième comité de pilotage de la mise en œuvre de la circulaire interministérielle du 20 février 2015 pour des alternatives à l'hôtel et un meilleur accompagnement", 21 juin 2017.*



Sources : DIHAL.

15 000 places de CADA ont été créées entre 2015 et 2017³². Pour autant, seuls 46 % des demandeurs d'asile étaient hébergés par le dispositif national d'accueil (DNA) en 2016³³. La prévision annoncée par le gouvernement pour 2017 est de 57 % et de 64 % pour 2018. Pour ceux qui ne sont pas pris en charge par le DNA, **l'allocation pour demandeur d'asile (ADA),** calculée selon la composition familiale du ménage et le type d'hébergement, **apparaît largement insuffisante**, puisqu'elle va de 12,20 euros par jour pour une personne seule non hébergée, par exemple, à 22,40 euros pour une famille de quatre personnes³⁴. Suite à une décision du Conseil d'État³⁵, estimant que le montant additionnel de 4,20 euros/jour versé aux demandeurs sans solution d'hébergement était manifestement insuffisant pour leur permettre de disposer d'un logement sur le marché, celui-ci a été revalorisé le 1^{er} avril 2017 de 1,20 euro seulement. Cette allocation de subsistance peut être refusée ou suspendue, notamment, si le demandeur refuse la proposition d'hébergement qui lui est faite ou s'il la quitte sans motif légitime.

³² PLF 2018, « Mission : immigration, asile et intégration ».

³³ Rapport annuel de performance pour 2018 BOP 303, Action 02 : « Garantie de l'exercice du droit d'asile ».

³⁴ Annexe 7-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

³⁵ CE, 23 décembre 2016, N° 394819, Association La Cimade et autres.

Tableau 3.9 : Part des demandeurs d'asile hébergés dans le DNA

2015	2016	2017 (p)	2018 (p)
45 %	46 %	57 %	64 %

Source : ministère de l'Intérieur.

Le projet de loi de finances 2018 prévoit la création de 1 500 places de CADA et 1 000 supplémentaires en 2019, ainsi que 5 000 places d'ici 2019 dans les structures d'hébergement d'urgence dédiées aux demandeurs d'asile, et 3 000 places en centre provisoire d'hébergement (CPH) doivent ouvrir³⁶.

Au-delà du nombre de places global, il faut souligner que **la création de nouveaux types de dispositifs d'hébergement est envisagée dans un sens toujours plus spécifique, segmenté et éloigné à la fois du droit commun et du logement** : « centres d'assignation à résidence » près des aéroports pour les demandeurs relevant du règlement Dublin, « centres de transit » ou « centres d'accueil et d'évaluation des situations » (CAES) pour une prise en charge de premier niveau de ces personnes migrantes, en amont de leur orientation vers les lieux d'hébergement, notamment en cas d'afflux massifs dans certains territoires...

De nombreuses places ont été ouvertes dans des structures d'hébergement d'urgence dédiées aux migrants (CHUM) et de nouveaux dispositifs de pré-accueil ont vu le jour. 10 700 places, dont 2 000 pour des personnes mineures, ont été créées en Centres d'accueil et d'orientation (CAO) entre 2015 et 2017³⁷ pour faire face aux besoins liés à l'évacuation de la « jungle » de Calais, puis à la situation parisienne. Leur finalité est « d'offrir un sas d'accueil et d'orientation pour des migrants stationnant sur le territoire français avec nécessité d'une solution temporaire de mise à l'abri »³⁸.

Les CAO posent différentes difficultés. La durée de séjour pour les personnes ne demandant pas l'asile y est d'un mois maximum, constituant une étape supplémentaire avant un hébergement ou un logement stable pour des publics déjà très fragilisés par leur parcours³⁹. Ces centres ne sont par ailleurs pas tous structurés pour assurer un accompagnement adapté des personnes accueillies : absence de nourriture, de personnel médical, d'informations juridiques, de cours de français... Il est prévu une diminution de 6 250 du nombre de places

³⁶ *Instruction du 2 octobre 2017 relative aux appels à projets départementaux pour la création de 3 000 nouvelles places de CPH en 2018.*

³⁷ *Rapport annuel de performance pour 2018, BOP 303, Action 03 : « Lutte contre l'immigration irrégulière ».*

³⁸ *Charte de fonctionnement de centre d'accueil et d'orientation du ministère de l'Intérieur et du ministère du Logement et de l'habitat durable.*

³⁹ *FNARS, « Centres d'accueil et d'orientation : une nouvelle instruction pérennise le dispositif », juillet 2016.*

en CAO pour 2018, destinés à être transformés (CAES, CADA, HUDA, CPH...). Un parc de 7 000 à 8 000 places pourra être maintenu en 2018 pour assurer la continuité de l'action des opérateurs, la poursuite de leur mission d'hébergement et la « régulation nationale de certaines situations difficiles, notamment en cas de résorption des campements [...] tant que durera la crise migratoire actuelle »⁴⁰.

5 351 places doivent prendre le relais des CAO dans le cadre d'un programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRAHDA), pour une durée minimale de 5 ans, afin d'assurer l'accueil d'un plus grand nombre de demandeurs d'asile dans des conditions censément plus satisfaisantes pour leur hébergement, leur suivi social et administratif, à un coût réduit (16,61 euros par jour et par place, contre 24 euros en CAO). Pour cela, Adoma et le groupe SNI ont racheté d'anciens hôtels Formule 1 au groupe Accor, pour les transformer en places d'hébergement. Ces places, gérées par l'OFII, accueillent pour moitié des personnes isolées, qui ont demandé l'asile ou qui souhaitent le faire et qui n'ont pas été enregistrées. Comme les CAO, les PRAHDA permettent l'assignation à résidence des personnes pendant la procédure liée à la réglementation Dublin.

Des centres d'accueil et d'examen de situation administrative (CAES) ou de pré-orientation (CPO en Île-de-France) combinent une mise à l'abri et un examen administratif dans les plus brefs délais avant une orientation rapide dans d'autres lieux d'hébergement en fonction de la situation administrative. Les CAES offrent ainsi une simple mise à l'abri d'un mois aux migrants orientés par le SIAO, les structures de premier accueil (SPADA) ou lors d'opération d'évacuation. L'objectif est de créer 200 places de la sorte par région.

Une circulaire du 12 décembre 2017 relative à l'examen des situations administratives dans l'hébergement d'urgence, très controversée et jugée inacceptable par la plupart des associations dont la Fondation Abbé Pierre, conditionne le droit au maintien dans les structures d'hébergement généraliste à la situation administrative des personnes étrangères en instaurant un recensement des personnes étrangères par des équipes mobiles constituées d'agent de l'OFII et des préfetures.

Pour ceux qui ont obtenu le statut de réfugié, une circulaire du même jour, cherche à organiser une sortie vers le logement des 13 000 réfugiés présents dans le DNA, et des 5 000 recensés dans les centres d'hébergement d'urgence, avec un objectif national de 20 000 logements d'ici fin 2018 qui leur seraient destinés, grâce à la

⁴⁰ Information du 4 décembre 2017 relative à l'évolution du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés.

⁴¹ Instruction du 12 décembre 2017 relative au relogement des personnes bénéficiaires d'une protection internationale.

« mobilisation de tous les leviers disponibles » (dans le parc public et privé)⁴¹.

LA DIFFICILE MISE EN ŒUVRE DU « LOGEMENT D'ABORD »

La politique du « logement d'abord » vise à assurer une orientation prioritaire vers un logement ordinaire (avec, le cas échéant, un accompagnement social) aux personnes sans domicile ou mal logées. Saluée sur le principe par l'ensemble des acteurs, sa mise en œuvre est toutefois loin d'être effective aujourd'hui, en l'absence notamment d'une volonté politique forte de développer une offre suffisante de logements de droit commun à loyers accessibles et de renforcer la mobilisation du parc privé à des fins sociales en ce sens. Au final, la satisfaction des besoins reste principalement traitée dans l'urgence et le rapport annuel de performance 2017 fait état de seulement 20 % des personnes hébergées (11 points de moins qu'en 2015) et 0,5 % de personnes logées (en logement adapté) suite à une orientation par les SIAO en 2016.

Au 31 décembre 2016, 1 012 résidences sociales (hors pension de famille) offrent plus de 97 213 places, auxquelles s'ajoutent 87 472 places en foyers de travailleurs migrants et foyers de jeunes travailleurs, destinés à moyen terme à devenir des résidences sociales. 1 139 places en résidences sociales ont été créées entre janvier et juin 2017⁴².

Les pensions de famille quant à elles sont trop peu nombreuses : 15 446 places au 31 décembre 2016, qui représentent moins de 14 % des places en résidence sociale. Le financement des pensions de famille est fluctuant : 888 logements de ce type ont ainsi été financés en 2013, 1 336 en 2014, 790 en 2015 et 603 en 2016.

Tableau 3.10 : Évolution du nombre de places en pensions de famille

2012	2013	2014	2015	2016
11 527	12 702	14 038	14 843	15 446

Source : DGCS enquête AHI.

Une circulaire du 20 avril 2017 prévoit un **plan de relance des Pensions de famille et des résidences accueil sur la période 2017-2021**. Elle programme 1 500 places par an, dont 500 en résidences accueil et 300 en Pensions de famille spécifiquement pour les personnes ayant des troubles psychiques (soit, au total, 5 000 places en Pensions de famille classiques dont 1 500 orientées handicap psychique et 2 500 en résidence accueil). Le texte décline

⁴² DIHAL, « Septième comité de pilotage de la mise en œuvre de la circulaire interministérielle du 20 février 2015 pour des alternatives à l'hôtel et un meilleur accompagnement », 21 juin 2017.

⁴³ Circulaire du 20 avril 2017 relative à la mise en œuvre du plan de relance 2017-2021 des pensions de famille et des résidences accueil.

l'objectif par région pour 5 ans, à chacune de définir son rythme annuel⁴³.

Un appel à projets, « 10 000 logements accompagnés », sur 3 ans a été lancé en mars 2014 par l'USH, dans le cadre du Pacte d'objectifs et de moyens conclu entre l'État et l'USH, le 8 juillet 2013. Le programme a pour objet d'expérimenter des réponses innovantes, comportant un logement accessible économiquement et bien localisé, une gestion locative et un accompagnement adaptés aux besoins des occupants. Trois appels à projets ont été lancés en 2014, 2015 et 2016. Selon un bilan de l'USH à l'issue de la deuxième année, 101 projets ont été retenus sur les 129 déposés⁴⁴ et 7 millions d'euros ont été engagés par le FNAVDL depuis le lancement de l'appel à projet. L'USH alerte sur la pérennité des actions financées, dans la mesure où l'appel à projets ne constitue pas un financement durable.

Par ailleurs, **le programme national d'intermédiation locative, dit Solibail, a pour objectif de développer une offre nouvelle, à partir du parc privé**, destinée à accueillir des ménages en difficulté de manière pérenne ou temporaire. Engagé en 2008, Solibail a permis d'atteindre le chiffre de 28 656 places (7 935 en 2012), dont 74 % en sous-location⁴⁵.

L'augmentation de l'enveloppe prévue par la loi de finances 2018 pour développer l'intermédiation locative (+22,3 % par rapport à 2017) est destinée à créer 40 000 places supplémentaires d'ici 2022. Durant les six premiers mois de l'année 2017, 5 414 places ont été créées en intermédiation locative.

D'autres dispositifs locaux expérimentaux cohabitent. La Ville de Paris, par exemple, a ainsi initié « Louez Solidaire », pour permettre à des familles prises en charge par l'Aide sociale à l'enfance de sortir de l'hébergement hôtelier. Depuis 2007, 1 900 familles en ont bénéficié, accueillies dans l'un des 950 logements gérés à mi-2016.

Expérimenté depuis 2011 dans quatre villes (Paris, Lille, Marseille et Toulouse), sous l'égide de la DIHAL, **le programme « Un chez-soi d'abord » vise, quant à lui, à expérimenter la prise en charge et l'accompagnement de personnes sans-abri atteintes de troubles psychiatriques sévères**, assorti d'un accompagnement social et sanitaire intensif assuré par une équipe pluridisciplinaire. Le bilan présenté en avril 2017⁴⁶ indique une efficacité dans la durée du programme : 89 % des 353 personnes sont toujours logées et

⁴⁴ « Lancement du 3^e appel à projets pour “10 000 logements Hlm accompagnés” », 27 juin 2016.

⁴⁵ DGCS, enquête AHI.

⁴⁶ DIHAL, « Le programme expérimental “un chez-soi d'abord” », résultats d'activité, avril 2017.

⁴⁷ Au total, 705 personnes sont concernées par l'expérimentation : parallèlement aux 353 personnes logées et accompagnées entre 2011 et 2014 a été constitué un groupe témoin bénéficiant de services traditionnels.

⁴⁸ DIHAL, « Le programme expérimental “un chez-soi d'abord” », principaux résultats 2011-2015 », avril 2016.

suivies quatre ans après le début de l'expérimentation⁴⁷, et en 2016 la durée moyenne d'hospitalisation des personnes logées avait diminué de 50 %⁴⁸. Le dispositif a donc été pérennisé dans ces quatre villes ; il sera déployé sur 16 sites supplémentaires entre 2018 et 2022.

Récemment, le nouveau gouvernement a présenté **un plan quinquennal pour le Logement d'abord 2018-2022**, dont l'objectif est d'orienter rapidement les personnes sans-domicile vers un logement durable, condition première à l'insertion de la personne, grâce à un accompagnement adapté, flexible et pluridisciplinaire. Lors de l'annonce de ce plan, le 11 septembre 2017, le Président de la République s'est engagé à produire 40 000 logements très sociaux par an, 10 000 places en pensions de famille, et 40 000 places en intermédiation locative supplémentaires au cours du quinquennat. 15 collectivités volontaires mettront en œuvre ce plan Logement d'abord de manière accélérée dès 2018.

DES EFFORTS À POURSUIVRE CONCERNANT LA RÉHABILITATION DES ANCIENS FOYERS DE TRAVAILLEURS MIGRANTS

Autre offre alternative pour les publics vulnérables : le parc de foyers de travailleurs migrants est constitué de 630 structures, en grande partie en Île-de-France. Le « plan de traitement » des foyers de travailleurs migrants, lancé en 1997, vise deux objectifs complémentaires : la rénovation immobilière de foyers vétustes (amélioration des conditions de vie par une mise aux normes et un effort d'individualisation des logements) et leur passage au statut de résidence sociale. Malgré les efforts consentis⁴⁹, 226 FTM sont toujours en attente de traitement, regroupant près de 42 000 places. Les principaux freins à la réhabilitation ou à la reconstruction des foyers sont le coût et la complexité des travaux (opérations lourdes de restructuration), l'impact des normes, le renchérissement des prix, et donc le besoin de financements accrus afin d'assurer la solvabilité des occupants, ainsi que la nécessité de trouver une solution de relogement pour une partie des sur-occupants.

LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE ET INCONFORTABLE

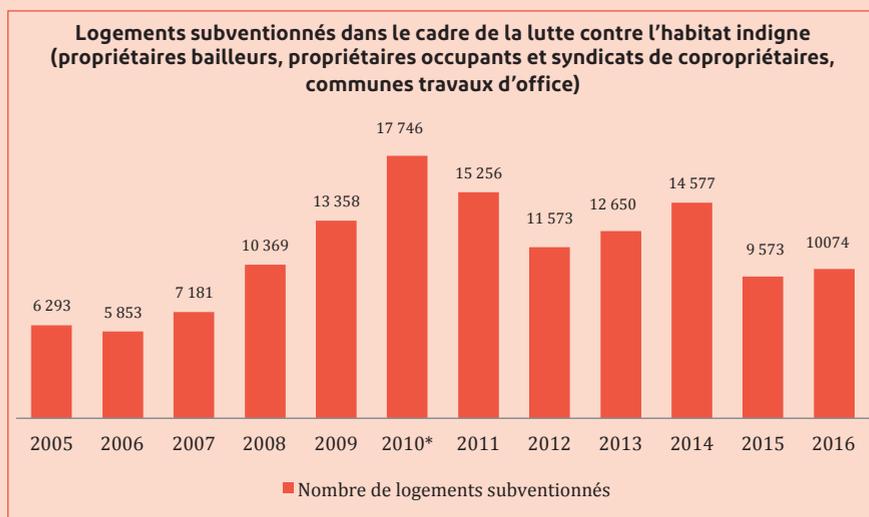
En matière de lutte contre l'habitat indigne, la mobilisation des différents acteurs (services déconcentrés de l'État, villes, départements, associations et opérateurs) s'est accrue sur la plupart des territoires⁵⁰. Mais là où aucun dispositif interministériel et partenarial avec les acteurs locaux n'a été mis en place, **l'intervention publique reste insuffisante**, voire inexistante.

⁴⁹ DIHAL, « La transformation des foyers de travailleurs migrants », novembre 2016.

⁵⁰ Enquête nationale annuelle 2012 relative à la lutte contre l'habitat indigne et étude du Centre d'études techniques de l'équipement (CETE) Méditerranée, sur le fonctionnement des pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI).

Du côté de l'Anah, les efforts s'étaient intensifiés entre 2005 et 2010, passant de 6 300 à 17 700 logements subventionnés (le périmètre des logements traités a été élargi en 2010 à l'habitat « dégradé » et « très dégradé »⁵¹ à côté de l'habitat indigne au sens strict)⁵². Cette intervention en faveur de la lutte contre l'habitat indigne représente désormais à peine 10 000 logements subventionnés chaque année. L'accent mis sur la lutte contre la précarité énergétique semble s'être fait au détriment de la lutte contre l'habitat indigne.

D'un point de vue global, les moyens budgétaires consacrés directement par l'État en matière de mise en œuvre des pouvoirs de police du préfet⁵³ vont remonter en 2018 après une baisse entamée depuis 10 ans, et atteindront 7,2 millions d'euros⁵⁴, contre 4,7 millions d'euros l'année précédente. Pour 2017, l'objectif est fixé à 14 450 logements traités : 6 000 à travers des aides aux syndicats de copropriétés, 5 000 à travers des aides aux propriétaires occupants et 3 450 à travers des aides aux propriétaires bailleurs.



Source : ANAH.

* À partir de 2010, les interventions de l'ANAH ne concernent plus uniquement les logements
⁵¹ Le nouveau régime des aides de l'ANAH a été calibré pour cibler davantage (et mieux financer) les travaux portant sur les logements les plus dégradés, nécessitant la mise en œuvre de travaux lourds, et visant à résoudre une situation d'habitat indigne particulièrement grave, ou de dégradation très importante, avec des interventions renforcées en faveur des propriétaires et des aides aux propriétaires bailleurs recentrées sur l'habitat dégradé dans une optique de prévention de l'insalubrité.

⁵² L'Anah a mis en place une importante réforme du régime de ses aides dans trois directions :
 - Rééquilibrage de l'action en faveur des propriétaires occupants modestes, en parallèle de la mise en place du fonds d'aide à la rénovation thermique (FART) ;
 - « Optimisation » de l'intervention en faveur des propriétaires bailleurs, en ciblant les projets où l'enjeu en termes d'amélioration de l'habitat est conséquent et en renforçant le niveau d'exigences sur le conventionnement du parc locatif privé (loyers maîtrisés et maîtrise d'énergie) ;
 - Renforcement de la lutte contre l'habitat indigne et très dégradé, en cohérence avec les objectifs du Programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés (PNRQAD).

⁵³ Diagnostics et contrôles, travaux d'office, hébergement/relogement des familles...

⁵⁴ Rapport annuel de performance 2017.

indignes traités mais aussi les logements très dégradés.

Depuis 2008, l'ANAH gère également le dispositif de Résorption de l'habitat insalubre (RHI) visant l'éradication des logements, îlots ou immeubles en situation d'insalubrité « irrémédiable » ou dangereuse. Ce dispositif, en fonctionnement depuis 2010, peine à monter en charge. Les crédits affectés aux opérations de RHI et THIRORI (restauration immobilière) sont de 11,5 millions d'euros en 2016⁵⁵. À partir de 2015, l'entrée dans le dispositif d'opérations concernant des centres-bourgs de petites communes a été facilitée.

Tous les départements sauf deux sont désormais dotés d'un pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI), dans lesquels l'Agence régionale de santé (ARS), la Direction départementale des territoires (DDT) et la Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) doivent s'impliquer pleinement. Leur rôle est de développer un projet départemental et de s'engager dans la réalisation d'objectifs annuels, tout en coordonnant l'intervention des acteurs locaux. Ils ne fonctionnent pas tous de la même manière et selon une démarche réellement collaborative (à Paris, par exemple, les associations ne sont pas invitées). **En mars 2017 était annoncée la désignation d'un sous-préfet référent en matière de lutte contre l'habitat indigne dans chaque département**, chargé de piloter le PDLHI et d'assurer la coordination entre les acteurs (services de l'État, associations et opérateurs, justice...)⁵⁶.

Par ailleurs, la loi ALUR a renforcé l'arsenal législatif contre les marchands de sommeil : création d'un nouveau délit pénal prévoyant l'interdiction de l'achat de nouveaux biens immobiliers pour les marchands de sommeil, instauration d'une astreinte administrative à l'encontre des bailleurs indécents, en amont des procédures pénales, pour les conduire à réaliser les travaux prescrits par les arrêtés de police, sans attendre la substitution de l'État ou de la collectivité territoriale, pouvant aller jusqu'à 1 000 euros par jour de retard. Elle crée aussi un permis de diviser dans des zones définies pour éviter l'utilisation par les marchands de sommeil de la division pavillonnaire, ainsi qu'une déclaration ou autorisation préalable à la mise en location d'un logement (« permis de louer »). Enfin, la loi ALUR prévoit la possibilité de conserver des aides au logement pendant un délai de 18 mois, au cours duquel le bailleur doit rendre décent le logement loué, et le locataire n'est redevable que du loyer résiduel.

L'AMÉLIORATION DU PARC EXISTANT

Dans le parc locatif public, le nombre de logements réhabilités est plutôt en déclin

⁵⁵ *Rapport annuel de performance 2017.*

⁵⁶ *Instruction du Gouvernement du 15 mars 2017 relative à la désignation d'un sous-préfet référent en matière de lutte contre l'habitat indigne.*

⁵⁷ *La subvention PALULOS (prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale) avait pour objet d'aider les propriétaires bailleurs ou gestionnaires de logements locatifs sociaux à réaliser les travaux d'amélioration dans des logements ou immeubles existants.*

depuis 2000. Depuis 2009, le budget ne prévoit plus de financement pour la PALULOS classique⁵⁷. À partir de 2004, l'intervention publique de réhabilitation du parc social a été portée essentiellement par le Programme national de rénovation urbaine, tourné essentiellement vers les zones urbaines sensibles (30 512 logements réhabilités en 2014). Deux dispositifs fiscaux sont également mis en œuvre pour encourager la rénovation de logements dans le parc social : un abaissement du taux de l'éco-PLS et l'instauration d'un taux réduit de TVA à 5,5 %. La loi de finances pour 2018, qui remonte la TVA à 10 % et instaure des baisses de loyers forcées en logement social (« réduction de loyer de solidarité »), est toutefois de nature à fragiliser ce type d'opérations..

Tableau 3.11 : Logements réhabilités dans le parc locatif public

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
PALULOS	75 737	80 398	34 974	57 628	47 880	47 808	50 090	12 736	2 549	1 209	351	670	1 084	514	132
PNRU	-	-	23 469	34 035	27 340	30 255	47 640	77 563	46 474	38 944	32 930	34 645	30 512	19 464	15 200
Eco-PLS	-	-	-	-	-	-	-	19 365	33 040	36 123	15 000	34 000	46 000	54 000	41 400
Total	75 737	80 398	58 443	91 663	75 220	78 063	97 730	109 664	82 063	76 276	48 281	69 315	77 596	73 978	56 732

Source : ministère du Logement, bilan DGALN/DHUP.

Dans le parc privé, l'amélioration des logements est en baisse régulière depuis plus de 10 ans (à l'exception de 2009, année marquée par des crédits supplémentaires dans le cadre du plan de relance). Après avoir atteint son niveau le plus bas de la décennie avec 60 708 logements améliorés en 2012, le nombre d'aides à l'amélioration de l'Anah a progressé jusqu'en 2015, avant de diminuer de 10 % en 2016 pour s'établir à 69 556 logements aidés.

Tableau 3.12 : Logements améliorés dans le parc locatif privé

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Propriétaires occupants*	63 380	70 778	58 630	54 434	53 797	57 937	53 710	67 048	53 432	38 559	34 979	44 952	58 770	58 326	51 269
Propriétaires bailleurs	115 005	87 291	84 761	77 610	59 773	49 174	35 747	44 383	33 140	11 609	6 201	6 565	4 721	4 705	5 270
Aides au syndicat					19 991	24 251	23 287	49 060	20 484	22 314	19 528	13 559	11 214	14 444	13 017
Total	178 385	158 069	143 391	132 044	133 561	131 362	112 744	160 491	107 056	72 482	60 708	65 076	74 705	77 475	69 556

Source : ANAH.

*Jusqu'en 2001, les logements subventionnés au titre des propriétaires occupants relevaient du

dispositif de Prêt à l'amélioration de l'habitat (PAH). Les aides sont recentrées désormais sur les propriétaires occupants modestes.

L'INTERVENTION DANS LES COPROPRIÉTÉS FRAGILES OU EN DIFFICULTÉ

Après une hausse en 2015, **le nombre de logements aidés par l'ANAH dans le cadre des actions de redressement des copropriétés en difficulté recule** de 10 %, et s'élève à 13 017 en 2016⁵⁸. Les montants engagés sont néanmoins restés au même niveau (46,8 Meuros).

Depuis juillet 2013, les syndicats de copropriétés faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ou d'une OPAH peuvent bénéficier du Programme «Habiter mieux» (15 400 logements visés entre 2013 et 2017).

Tableau 3.13 : Logements en copropriété traités par l'ANAH dans le cadre des programmes OPAH, plans de sauvegarde et volets « copropriétés » des dispositifs programmés

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Logements subventionnés en aide au syndicat dans le cadre d'un programme de copropriété	19 961	23 974	22 755	46 270	19 668	20 853	18 745	11 317	10 428	13 767	12 381
- Dont OPAH copropriété	8 955	10 764	7 285	15 209	8 720	6 887	5 894	3 707	4 126	6 694	2 920
- Dont plans de sauvegarde	10 306	12 029	10 291	24 748	6 207	10 733	10 114	3 633	4 625	4 291	6 837
- Dont volet copropriétés des dispositifs programmés (OPAH, OPAH-RU, OPAH-RR et PIG)	700	1 181	5 179	6 313	4 741	3 233	2 737	3 870	1 677	2 774	5 380

Source : ANAH.

En secteur diffus le nombre de logements aidés est passé de 230 en 2006 à 3 494 en 2009 sous l'effet des crédits exceptionnels du plan de relance, pour redescendre à 636 en 2016. La mise en œuvre des plans de sauvegarde et des programmes OPAH nécessite d'aborder un phénomène sous toutes ses dimensions (difficultés financières, habitat dégradé, besoin en accompagnement, etc.), de mobiliser des acteurs privés (copropriétaires, syndicats, banques, fournisseurs d'énergie, etc.) et de reloger les occupants⁵⁹. **Le manque de connaissance du parc des copropriétés participe de cette complexité à intervenir et à prévenir** leurs difficultés. Une première Opération de requalification des copropriétés

⁵⁸ ANAH, *Rapport d'activité 2016*.

⁵⁹ Voir sur ce point le rapport « Prévenir et guérir les difficultés des copropriétés, une priorité des politiques de l'habitat », de Dominique Braye en 2012.

dégradées, à Clichy-sous-Bois, a été déclarée d'intérêt national par décret le 2 février 2015 ; le décret concernant l'Orcod-IN de Grigny 2 a été publié le 27 octobre 2016⁶⁰. En 2016, 15 867 logements ont été traités par l'ANAH (aide aux syndicats et aides individuelles) dans le cadre du redressement des copropriétés en difficulté.

Par ailleurs, l'ANAH a expérimenté entre 2012 et 2015 deux dispositifs destinés à favoriser une intervention précoce sur les copropriétés en difficulté : le dispositif de veille et d'observation (VOC), qui permet de soutenir le développement d'un observatoire local, et le Programme opérationnel de prévention et d'accompagnement (POPAC), qui soutient les missions d'ingénierie préventive (repérage, diagnostic, soutien social, juridique et financier des copropriétés et de leurs habitants). Au 1^{er} janvier 2017, 12 VOC (16 en projet) et 42 POPAC (43 en projet), étaient en cours⁶¹.

Un nouveau plan triennal de mobilisation pour les copropriétés fragiles et en difficulté (2015-2018) a été lancé le 13 octobre 2015. Il doit mobiliser les outils prévus par la loi ALUR pour développer la connaissance et l'observation, comme le registre d'immatriculation des copropriétés lancé le 1^{er} novembre 2016, qui doit notamment permettre de faciliter l'identification des copropriétés fragilisées et d'intervenir le plus en amont possible⁶². Il envisage d'expérimenter des dispositifs adaptés aux copropriétés mixtes avec les bailleurs sociaux.

LA RÉSORPTION DES BIDONVILLES

Si au terme de « bidonvilles » s'est substitué celui de « campement illicite » dans la terminologie officielle, marquant avant tout l'illégalité de l'occupation et l'illégitimité de cette forme d'habitat, la Fondation Abbé Pierre maintient que les occupants sont les victimes d'un habitat indigne et précaire.

La circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des « campements illicites » a donné lieu à l'installation d'un Comité de pilotage interministériel auprès de la DIHAL, avec la DGCS et la DHUP. Depuis 2013, une enveloppe de 4 millions d'euros, ensuite réduite à 3 millions, a été réservée à cette action afin de renforcer les partenariats entre les services de l'État et les acteurs locaux concernés, de mettre en place un accompagnement personnalisé sur la base de diagnostics sociaux couvrant

⁶⁰ *L'opération de requalification de copropriétés dégradées (ORCOD) du quartier du Bas-Clichy est la première d'intérêt national au sens de la loi ALUR. Dans le périmètre de ce nouveau type d'opération, qui vise à traiter globalement les causes des dysfonctionnements observés sur les copropriétés, sont prévus à la fois des actions ciblées et préventives (OPAH, plan de sauvegarde...), des opérations d'aménagement et des dispositifs de recyclage des copropriétés.*

⁶¹ ANAH, *Rapport d'activité 2016*.

⁶² *L'obligation d'immatriculation s'applique à partir du 31/12/2016 pour les syndicats de plus de deux cents lots et les immeubles neufs mis en copropriété ; toutes les copropriétés devront être enregistrées au 31/12/2018.*

l'ensemble des problématiques, et d'améliorer la connaissance sur la réalité des bidonvilles.

La logique d'expulsion et d'évacuation systématique conduite depuis près de 25 ans et plus fortement depuis 2010 n'a eu que peu d'effet sur la résorption réelle des bidonvilles, et par conséquent sur le nombre de personnes précaires y vivant. Le dernier recensement de la DIHAL⁶³ comptabilise environ 16 000 personnes vivant dans près de 571 bidonvilles en France, hors « jungle » du Calais et Grande-Synthe, et surtout hors territoires ultramarins. De leur côté, la LDH et l'ERRC font état de 10 464 personnes expulsées ou évacuées de 73 lieux de vie en 2016, dont 41 faisant suite à un arrêté relatif à la sécurité ou à la salubrité publique pris par la mairie ou le préfet. **Pour les trois premiers trimestres 2017, ce sont déjà 64 lieux de vie concernant 6 125 personnes qui ont été évacués⁶⁴.**

Or, le Défenseur des droits souligne que les populations vivant en bidonvilles et visées par des procédures d'expulsion ou d'évacuation **sont rarement accompagnées vers des solutions pérennes⁶⁵** dans le respect des droits à la santé ou à l'éducation, contrairement aux directives énoncées dans la circulaire d'août 2012⁶⁶. Il relève par ailleurs des refus d'hébergement d'urgence et souligne les difficultés d'accès à l'éducation résultant de refus de scolarisation et de l'absence de transports⁶⁷.

Le Gouvernement a lancé une mission nationale d'appui à la résorption des bidonvilles de trois ans (2014-2016), pilotée par la DIHAL et confiée à ADOMA, autour de deux volets d'intervention : soutenir l'ingénierie sociale et intervenir en tant qu'opérateur de logement très social (utilisation de ses capacités et recherche de solutions auprès des bailleurs sociaux). Au total, 15 départements ont fait appel à ADOMA, principalement en 2014 (2 sollicitations en 2015, aucune en 2016). Sur les 515 personnes accompagnées et hébergées dans le cadre de la mission, 386 ont quitté le dispositif, et 155 ont accédé au logement. Par ailleurs, 4 239 personnes ont été concernées par les actions de diagnostic. ADOMA relève un manque d'implication des collectivités locales, ainsi qu'un déficit de moyens affectés à la mission, et de places disponibles en hébergement.

S'agissant des fonds européens mobilisés au titre de l'accompagnement au relogement de populations dites « particulièrement marginalisées », 2,9 millions au titre du FEDER sont consacrés en 2016 à des structures de type village

⁶³ DIHAL, « 9e état des lieux national des campements illicites, grands squats et bidonvilles », avril 2017.

⁶⁴ LDH et ERRC, « Recensement des évacuations forcées de lieux de vie occupés par des Roms (ou des personnes désignées comme telles) en France », 3^e trimestre 2017.

⁶⁵ Défenseur des droits, *Rapport annuel 2014*.

⁶⁶ Défenseur des droits, *Rapport annuel 2014*.

⁶⁷ Défenseur des droits, « Droit fondamental à l'éducation : une école pour tous, un droit pour chacun », *rapport droits de l'enfant 2016*.

d'insertion ou à des programmes d'habitat adapté ou de résidences sociales, et 1 million au titre du FSE à l'accompagnement des personnes.

La mise en œuvre du Droit au logement opposable (Dalo)

Depuis le 1^{er} janvier 2008, la loi sur le Droit au logement opposable (Dalo) permet à six catégories de ménages de déposer un recours auprès des commissions de médiation installées dans chaque département pour accéder à un logement ou à une place d'hébergement⁶⁸. Les ménages reconnus prioritaires doivent alors recevoir une proposition de la part du préfet et peuvent, à défaut, déposer un recours contentieux contre l'État défaillant auprès du tribunal administratif.

Entre 2008 et 2016, plus de 750 000 recours logement et hébergement ont été déposés⁶⁹. Mais de nombreux ménages n'engagent pas de recours, bien qu'ils puissent y prétendre, en raison du manque d'information et d'accompagnement. D'après le comité de suivi de la loi Dalo⁷⁰, 671 256 recours logement ont été déposés en huit ans, dont 86 077 en 2016. En 2016, 18 départements ont enregistré plus de 1 000 recours et comptabilisent à eux seuls 87 % des recours, dont les départements franciliens et les trois départements urbains de PACA (Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône et Var)⁷¹. En 2016, le nombre de recours hébergement est en légère augmentation par rapport à 2015 (+2,3 %), et atteint le nombre de 10 537.

En 2016, **31 % des décisions prises par les commissions de médiation ont été favorables aux requérants** (contre 45 % en 2008)⁷². Ce taux est en baisse constante alors que les critères de reconnaissance n'ont pas changé. Il est inférieur là où sont déposés la majorité des recours, signe que les décisions ont de plus en plus tendance à être prises au regard de l'offre de logements disponibles, au détriment de la situation des personnes et de la loi, en raison d'une interprétation

⁶⁸ *Le recours hébergement au titre du droit au logement opposable est possible pour toute personne qui, sollicitant l'accueil dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, n'a reçu aucune proposition adaptée.*

⁶⁹ *DHUP, « Mise en œuvre du droit au logement opposable, point sur les chiffres de l'année 2016, données arrêtées au 10 février 2017 », 7 mars 2017.*

⁷⁰ *Comité de suivi de la loi Dalo, « Bilan chiffré du Dalo 2008-2016 ».*

⁷¹ *Puis le Rhône, la Haute-Garonne, le Nord, la Haute-Savoie, l'Hérault, la Gironde et la Loire-Atlantique. L'Île-de-France comptabilise, à elle seule, 51 245 recours Dalo (60 % des recours), dont 34 000 simplement pour Paris et la petite couronne. Tandis que les 4 recours seulement déposés en Ille-et-Vilaine illustrent l'efficacité des dispositifs préventifs mis en place notamment par la ville de Rennes.*

⁷² *2 % des décisions réorientent un recours « logement » vers un hébergement, un taux proportionnellement plus élevé dans les 18 départements à forte activité et qui affecte spécifiquement les ménages allocataires du RSA.*

parfois restrictive des critères de reconnaissance par les commissions de médiation. À Paris, plus particulièrement, le taux de décisions favorables a chuté de 70,5 % à 40 % entre 2008 et 2016.

Le comité de suivi remarque l'hétérogénéité des pratiques des commissions de médiation selon les territoires et les années, ce qui constitue une inégalité entre les personnes pour accéder à leur droit.

Le nombre de ménages logés suite à un recours Dalo est en hausse entre 2008 et 2016 : il est passé à 20 170 par an (presque 10 % de plus qu'en 2015). Fin 2016, ce sont 124 875 ménages qui ont été logés suite à un recours Dalo. Pourtant, si 80 % des 25 202 ménages reconnus prioritaires pour un logement en 2016 ont été logés⁷³, plus de 5 000 ménages sont restés sans solution.

Le nombre total de ménages restant à loger progresse lui aussi chaque année : au total, 55 089 ménages sont toujours en attente d'un logement, en diminution de 5,3 % par rapport à 2015, dont 23 965 depuis plus de 3 ans (1 149 personnes reconnues prioritaires en 2008 n'ont toujours pas accès au logement en 2016). Plus de 80 % de ces personnes ont déposé un recours en Île-de-France. Dans un arrêt du 9 avril 2015, la France a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme pour ne pas avoir relogé une famille reconnue prioritaire au titre du Dalo depuis 2010. Aux yeux de la Cour, le manque de ressources de l'État pour assurer le relogement ne constitue pas un argument recevable pour justifier la non-exécution de ce jugement⁷⁴.

Tableau 3.14 : Bilan des relogements (recours logement uniquement)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul 2008-2016
Nombre de recours logement	60 073	65 469	65 506	66 315	74 975	80 902	86 086	85 872	86 077	671 145
Nombre de décisions	35 016	51 784	56 397	61 346	73 246	87 069	86 968	89 384	86 627	627 837
Nombre de décisions favorables	14 888	19 352	19 960	20 255	24 517	32 474	28 046	25 593	25 202	210 287
Bénéficiaires logés suite à une offre dans le cadre du Dalo*	3 196	8 858	10 644	10 899	12 800	16 779	17 365	18 381	20 170	124 875
Bénéficiaires restant à loger**	1 149	3 072	4 037	3 742	4 645	7 320	6 828	8 275	16 021	55 089

⁷³ Comité de suivi de la loi Dalo, « Bilan des Dalo relogés entre 2008 et 2016, suivi en cohorte ». Il s'agit de la part des personnes relogées parmi les personnes désignées prioritaires par les commissions de médiation et n'ayant pas refusé l'offre (en année civile). Pour améliorer la fiabilité des données (non prise en compte des données du département des Bouches-du-Rhône et de l'Île-de-France), les résultats ont été redressés à partir d'une enquête d'ajustement.

⁷⁴ Arrêt définitif dans l'affaire Tchokontio Happi c. France, Requête n° 65829/12, CEDH, 9 juillet 2015.

* Source : Comité de suivi de la mise en œuvre du Dalo, suivi d'activité.

** Source : InfoDALO, « suivi de cohorte », Comité de suivi de la mise en œuvre du Dalo, données arrêtées au 22 février 2017.

Absence de données des Bouches-du-Rhône pour les années 2008 à 2012.

Le Dalo vise également à garantir la mise en œuvre du droit à l'hébergement de toute personne, quel que soit son statut administratif. Le nombre de recours demeure assez faible ; en constante augmentation depuis 2008, il stagne cependant au-dessus de la barre des 10 000 recours depuis 2013 (10 273 en 2015 et 10 537 en 2016⁷⁵). Alors que deux tiers des décisions prises en 2015 étaient favorables, cette proportion n'a pas dépassé la moitié (49 %) des 10 568 décisions prises en 2016, un taux qui reste très faible au regard de l'absence de condition, en théorie, pour faire valoir ce droit à l'hébergement⁷⁶. En 2016, le taux d'accueil des ménages ayant obtenu une décision favorable après un recours hébergement ou une réorientation de leur recours logement est de 10 %.

Tableau 3.15 : Bilan des propositions faites dans le cadre d'un recours hébergement

	2015	2016	Cumul 2013-2016
Nombre de recours hébergement	10 273	10 537	31 164
Nombre de décisions	10 277	10 568	31 215
Nombre de décisions favorables	5 055	5 238	10 293

Source : Comité de suivi de la mise en œuvre du Dalo, suivi d'activité.

Les recours contentieux devant les tribunaux administratifs en vue d'enjoindre le préfet à exécuter la décision des COMED (« recours injonction ») ont reculé en 2016, et s'élevaient au nombre de 7 532 contre 8 161 l'année précédente, et 10 163 en 2014. Ils restent très inférieurs au nombre de ménages restant à reloger. **Depuis 2011, l'État a été condamné plus de 47 000 fois pour absence de proposition de logement**, recours injonction et recours indemnitaire confondus. Le contentieux indemnitaire progresse : 1 674 affaires enregistrées en 2016, contre 877 en 2015.

Tableau 3.16 : Évolution du nombre de recours Dalo déposés

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Recours gracieux contre les décisions de Comed	3 271	4 148	5 584	7 347	8 738	8 441

⁷⁵ DHUP, « Mise en œuvre du droit au logement opposable, point sur les chiffres de l'année 2016, données arrêtées au 10 février 2017 », 7 mars 2017.

⁷⁶ Comité de suivi de la loi Dalo, données du 7 mars 2017 sur l'activité en 2016.

Recours pour excès de pouvoir	2 542	2 826	2 560	3 048	3 620	3 369
Recours injonction	5 625	5 732	7 372	9 873	7 808	6 735
Recours indemnitaires	36	531	783	1 104	1 511	1 484

Source : Conseil d'État.

Les condamnations de l'État pour non-respect de son obligation de relogement de personnes reconnues au titre du Dalo entraînent le paiement d'une astreinte⁷⁷ : de janvier à juillet 2017, 15,1 millions d'euros d'astreintes ont été liquidés. La loi de finances 2018 prévoit une dotation de 39,5 millions d'euros pour le paiement des astreintes. Leur produit est versé au fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL), créé en 2011 pour financer des actions d'accompagnement de personnes reconnues prioritaires, ainsi que des actions de gestion locative adaptée pour leur relogement. 2014 et 2015 ont vu les moyens du FNAVDL baisser, avec la conséquence concrète de diminuer le nombre de ménages aidés⁷⁸. Depuis, la liquidation des astreintes a été rendue immédiate et automatique dès le prononcé d'une injonction.

Les différentes options de relogement pour les ménages prioritaires Dalo restent en deçà des possibilités. Si le contingent préfectoral est le plus mobilisé, les logements concernés restent encore sous-identifiés⁷⁹, et le contingent d'Action Logement n'a permis de reloger que 1 506 ménages en 2014 sur un potentiel de 17 500 logements. Le parc privé, quant à lui, constitue une réponse quasi inexistante (34 ménages relogés seulement en 2016)⁸⁰. Diverses stratégies d'évitement sont mises en place par certaines collectivités pour limiter l'accueil des ménages prioritaires sur leur territoire, en refusant de participer à leur relogement sur leur contingent ou de loger des ménages provenant d'autres communes. Face à cela, l'État n'a encore jamais usé de son pouvoir d'attribution direct.

Annoncé par la ministre du Logement, Sylvia Pinel, un plan d'action pour le logement des bénéficiaires prenait la forme d'une instruction le 6 février 2015 et devait « remédier à l'effectivité partielle du droit au logement opposable dans les zones tendues » de trois manières : en renforçant la mobilisation des moyens et prérogatives existants des préfets et d'Action Logement, en mobilisant les autres partenaires, en informant et en accompagnant les ménages. Action Logement s'est ainsi engagé, en mars 2016, à reloger 11 500 ménages prioritaires franciliens dans

⁷⁷ Dont le montant est déterminé en fonction du loyer moyen du type de logement ou du type d'hébergement considéré comme adapté aux besoins du demandeur par la commission de médiation.

⁷⁸ « L'État ne paye pas ses condamnations et fragilise l'accompagnement des personnes en difficulté », HCLPD, Communiqué de presse, 4 juin 2015.

⁷⁹ En 2012, le CGEDD estimait que le contingent préfectoral représentait 21,4 % du parc social dans 21 départements « tendus ».

⁸⁰ « L'offre de logement à destination des ménages reconnus au titre du droit au logement opposable », Comité de suivi de la loi Dalo, 9^e rapport, 2015.

les trois prochaines années. Le comité de suivi Dalo a souligné une progression notable des relogements sur le contingent d'Action Logement en Île-de-France, avec 2 300 relogements en 2016, mais souligne que ce chiffre a baissé en province en 2016.

La poursuite de la mobilisation des contingents réservés à l'État et des autres réservataires, et la mise en œuvre de la réforme des attributions prévue par la loi Égalité et citoyenneté, doit permettre d'augmenter le nombre de propositions de logement puisqu'elle prévoit qu'un quart des attributions Hlm soient réservées aux ménages prioritaires sur tous les contingents. Le respect par les préfets de ces nouvelles obligations d'attribution fait partie des propositions formulées par le comité de suivi Dalo afin de faire respecter l'esprit et le texte de loi sur le droit au logement opposable.

L'instruction du 13 décembre 2017 rappelle que les commissions de médiation ne doivent pas tenir compte de l'offre disponible dans l'examen des recours, tout en les invitant à se référer au guide actualisé paru en novembre 2017⁸¹, et rappelle aux préfets les règles applicables en cas de manquement aux règles d'attribution.

Droit à l'habitat et à la mobilité pour les Gens du voyage

L'enquête nationale 2014 de l'ANGVC⁸² dénombre 3 200 ménages, présents dans les 1 200 communes enquêtées, vivant depuis plus de trois mois sur leur territoire, dont seulement 603 sur des aires d'accueil prévues à cet effet. Cette enquête confirme le constat dressé en 2012, à savoir l'instauration d'un véritable « régime d'exclusion » à l'encontre des Gens du voyage, à travers des interdictions d'installation de résidences mobiles (95 % des documents d'urbanisme en France n'autorisent pas l'habitat mobile). L'ANGVC relève par ailleurs un manque d'intérêt persistant des élus locaux vis-à-vis de ce public. Des refus de scolarité d'enfants du voyage sont également constatés.

Pour répondre aux besoins non satisfaits en matière d'accès ou d'amélioration de l'habitat des plus de 200 000 personnes appartenant à la communauté du voyage concernées par ces problèmes, la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des Gens du voyage fixe un cadre d'action contraignant pour la prise en compte de leur accueil, avec l'élaboration d'un schéma départemental d'accueil (auquel figurent obligatoirement les communes de plus de 5 000 habitants), et

⁸¹ *Guide pour les commissions de médiation, ministère de la Cohésion des territoires, novembre 2017.*

⁸² *Association nationale des Gens du voyage catholiques (ANGVC), enquête nationale 2014 sur la prise en compte d'un mode d'habitat par les collectivités, « Une discrimination ignorée, habitat mobile et collectivités, sur la base d'un échantillon de 1 211 communes et collectivités ». Un certain nombre de carences ont pu être constatées du côté des services de l'État concernant l'information délivrée aux collectivités à travers les « porter-à-connaissance » et l'insuffisance des contrôles de légalité des documents d'urbanisme.*

l'obligation pour les communes de réaliser les aires d'accueil dans les deux ans. Les données disponibles mettent en évidence un retard important dans la mise en œuvre de ce dispositif d'accueil temporaire, le législateur ayant régulièrement reporté le délai de réalisation des aires d'accueil.

Fin 2016, soit 16 ans après l'adoption de la loi du 5 juillet 2000, 70,2 % des 38 125 places en aires d'accueil prescrites dans ces schémas ont été financées. Le retard est encore plus prononcé si l'on considère les places en aires d'accueil aménagées effectivement disponibles, soit 26 873 fin 2015. De ce point de vue, ce sont seulement 69,2 % des prescriptions des schémas qui ont été réalisées. Les objectifs fixés n'ont été atteints que dans 18 départements. On estime que près de 11 500 familles ne trouvent donc pas de places dans ces territoires aujourd'hui.

Le bilan des financements a connu un coup d'arrêt en 2016, avec seulement 61 places financées, contre 495 places, l'année précédente. Cependant, depuis le 1^{er} juillet 2014, l'aide à la gestion des aires d'accueil est versée pour les places effectivement occupées et non plus pour le nombre de places mises à disposition, alors que l'objectif est bien de conserver en permanence une capacité d'accueil pour les familles en mobilité.

Fin 2015, 89 des 96 départements concernés disposent d'un schéma départemental révisé et approuvé : ils insistent davantage que les précédents sur la nécessité de développer des solutions pour des familles ayant manifesté une volonté d'ancrage territorial (installation durable sur des terrains familiaux ou en logements adaptés), **mais revoient à la baisse des prescriptions en matière d'accueil : de 41 400 places prescrites, l'objectif est passé à 38 844.** Il convient de rester vigilant sur ce point car le développement indispensable d'une offre en logements adaptés doit s'accompagner d'un développement des places en aires d'accueil suffisant pour répondre aux besoins de mobilité des familles.

Tableau 3.17.a : Financement des aires permanentes d'accueil (en nombre de places)

	2000-2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total 2000-2016
Aires nouvelles	nc	835	1 851	2 528	3 528	3 038	5 518	4 210	2 963	359	4	205	52	160	495	61	25 807
Aires existantes réhabilitées (mises aux normes)	nc	497	611	260	229	376	526	100	24	12	-	-	-	-	-	-	2 635
Total places en aires d'accueil	1 500	1 332	2 462	2 788	3 757	3 414	6 044	4 310	2 987	371	4	205	52	160	495	61	28 442
Aires de grand passage *	10	4	13	12	20	9	16	21	17	-	1	-	2	-	-	-	125

Aires de petit passage	71	18	49	254	151	153	48	33	-	-	-	-	-	-	-	-	777
------------------------	----	----	----	-----	-----	-----	----	----	---	---	---	---	---	---	---	---	-----

Source : ministère du Logement.

* En nombre d'aires (et non de places).

Pour satisfaire aux besoins des Gens du voyage qui souhaitent disposer d'un « ancrage territorial » sans pour autant renoncer au voyage une partie de l'année, la circulaire du 17 décembre 2003 sur les terrains familiaux a ouvert la possibilité pour l'État de cofinancer l'aménagement de terrains familiaux locatifs par les collectivités locales. **La loi Égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017 intègre les terrains familiaux locatifs dans les schémas départementaux et dans la liste des logements sociaux pris en compte dans la loi SRU.** L'occupation de ces terrains fait l'objet d'une convention écrite signée par l'occupant, la collectivité responsable, et le cas échéant le gestionnaire du terrain. Cette convention est d'une durée minimale d'un an renouvelable et l'occupant s'acquitte d'une redevance. De 2004 à 2016, 923 terrains familiaux ont été réalisés au plan national (887 en 2014).

Tableau 3.17.b : Financement des terrains familiaux (en nombre de places)

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total 2000-2016
17	92	89	76	83	163	80	133	58	80	16	36	73	996

Source : ministère du Logement.

La Cour des comptes a publié en 2017 un rapport sur l'accueil et l'accompagnement des Gens du voyage, 5 ans après le rapport de 2012 dénonçant les carences de pilotage, et l'insuffisance des mesures d'accompagnement social. Elle relève des progrès réalisés en matière de potentiel d'accueil des aires destinées aux Gens du Voyage, demeurant toutefois inégaux selon les territoires, et regrette les évolutions insuffisantes pour ce qui concerne l'encadrement de la scolarisation des enfants du voyage, le gestion des grands passages, et le niveau de précarité de ces personnes⁸³. Le rapport du préfet Hubert Derache⁸⁴ insiste par ailleurs sur le besoin de renforcer le pouvoir de substitution du préfet face à des communes qui ne respectent pas la loi.

La loi Égalité et citoyenneté, début 2017, donne la possibilité aux préfets d'engager une

⁸³ Cour des comptes, « L'accueil et l'accompagnement des Gens du voyage : des progrès lents et inégaux, des objectifs à redéfinir », février 2017.

⁸⁴ Hubert Derache, « Appui à la définition d'une stratégie interministérielle renouvelée concernant la situation des Gens du voyage », juillet 2013.

procédure, leur permettant de consigner des fonds appartenant aux communes ou aux EPCI qui ne mettent pas en œuvre les prescriptions du schéma départemental d'accueil des Gens du voyage, après échec des tentatives de conciliation. Puis, sans réaction de leur part dans les six mois suivants, il peut se substituer à eux pour réaliser leurs obligations.

Elle **abroge également la loi du 3 janvier 1969** qui instituait un statut administratif dérogatoire pour les Gens du voyage⁸⁵ et les rattache à la procédure d'élection de domicile de droit commun⁸⁶.

Aujourd'hui encore, l'habitat mobile n'est pas reconnu comme un logement, avec toutes les conséquences que peut avoir cette non-reconnaissance en termes de citoyenneté, de droits à l'habitat et d'aides en cas de difficulté. La loi ALUR, du 24 mars 2014, prévoit la prise en compte de tous les modes d'habitat dans les PLU et ouvre la possibilité d'une installation sur des zones agricoles, forestières ou naturelles, si les PLU le prévoient. Mais la contrainte

⁸⁵ Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 5 octobre 2012, déclarait déjà contraire à la Constitution les dispositions de la loi du 3 janvier 1969 relatives au carnet de circulation et imposant un délai de trois ans aux personnes sans domicile ni résidence fixe, après leur rattachement à une commune, pour s'inscrire sur les listes électorales. Le livret spécial de circulation et son visa régulier par l'autorité administrative étaient cependant maintenus, tout comme l'obligation d'être rattaché à une commune (dans le cadre d'un plafonnement à 3 % de la population municipale).

⁸⁶ Circulaire du 19 avril 2017 de présentation des nouvelles dispositions relatives aux Gens du voyage.

AXE 4. Les territoires face aux besoins sociaux

Les inégalités dans le logement se reflètent aussi dans la liberté pour les ménages de choisir leur quartier, leur environnement, l'école de leurs enfants... Cette problématique est manifeste dans les quartiers de relégation, où le parc Hlm est surreprésenté et où se concentrent les copropriétés dégradées.

Les territoires doivent faire face à une diversité de situations de mal-logement, que les politiques du logement ont du mal à appréhender malgré les réformes institutionnelles récentes. La dispersion des compétences et la diversité des dispositifs ne les aident pas à organiser une cohérence d'ensemble. L'implication des collectivités est encore inégale, surtout lorsqu'il s'agit de répondre aux besoins des plus fragiles.

Construire une ville équitable et durable

LOI SRU : UNE LOI QUI FAIT SES PREUVES MALGRÉ UNE APPLICATION INÉGALE

Afin de contribuer à une meilleure répartition de l'offre de logements sociaux sur l'ensemble du territoire, l'article 55 de la loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 impose aux communes déficitaires en logement social de s'engager à rattraper leur retard d'ici 2025. La loi du 18 janvier 2013 a élargi le champ des communes soumises à cet effort de rattrapage¹ et revu à la hausse les exigences de production (le taux de logements sociaux à atteindre étant porté dans les agglomérations les plus tendues de 20 à 25 %)², tout en prévoyant le quintuplement possible des prélèvements pour les communes en état de carence, ce qui constitue une avancée notable.

¹ Communes de 3 500 hab. (1 500 en Île-de-France) appartenant à des agglomérations ou intercommunalités de plus de 50 000 hab. (sauf pour les territoires ne justifiant pas d'un effort supplémentaire), ainsi que les communes dites "isolées" de plus de 15 000 hab. en croissance démographique hors agglomération ou intercommunalité.

² La loi renforce l'effort de production de logements sociaux imposés aux communes, en augmentant le taux légal de 20 % à 25 %, à l'exception des communes appartenant à une agglomération ou EPCI ne justifiant pas un effort de production supplémentaire, pour lesquelles le taux est maintenu à 20 %.

Sur la période triennale 2014-2016, 1 152 communes étaient assujetties³ et 55 % d'entre elles ont atteint ou dépassé leur objectif « quantitatif » de production (contre 55 % en 2005-2007, 63 % en 2008-2010 et 62 % en 2011-2013). Au total, ces communes ont contribué au financement ou à la réalisation de 189 000 logements sociaux (contre 140 000 en 2011-2013 et 130 500 en 2008-2010), soit 106 % des objectifs cumulés (environ 175 000 logements sociaux). Leur production annuelle s'élève en 2016 à 64 346 logements sociaux financés (19 285 PLAI, 30 634 PLUS et 14 427 PLS), représentant 53 % du total de l'ensemble des logements locatifs sociaux financés cette année-là (hors ANAH)⁴.

Tableau 4.1 : Présentation des bilans des périodes triennales entre 2002 et 2016

	2002-2004	2005-2007	2008-2010	2011-2013	2014-2016
Nombre de communes soumises	728	730	977	1 022	1 152
Nombre de communes ayant atteint leur objectif	359	405	613	633	629
Nombre de communes n'ayant pas atteint leur objectif	369	325	364	389	523
Taux de communes ayant atteint leur objectif	49 %	55 %	63 %	62 %	55 %
Objectifs de financements de logements sociaux	61 965	61 767	79 567	90 000	180 000
Logements réalisés ou financés	87 353	95 055	130 537	140 000	189 000
Taux de réalisation	141 %	154 %	164 %	156 %	106 %
Nombre de constats de carence	140	239	197	221	269

Source : ministère du Logement.

Sur les 42 communes de plus de 100 000 habitants, 28 sont déjà au-dessus du taux de logements sociaux à atteindre en 2025. Sur les 14 restantes, 8 ont respecté leur objectif de production 2014-2016 (4 n'ont pas respecté leur objectif quantitatif et 2 leur seul objectif qualitatif).

Tableau 4.2 : Nombre de communes et proportion de réalisation de leur objectif quantitatif de production (2014-2016)

	Objectif atteint entre 0 et 20 %	Objectif atteint entre 20 et 50 %	Objectif atteint entre 50 et 80 %	Objectif atteint entre 80 et 100 %	Objectif atteint ou dépassé
Nombre de communes	125	158	171	69	629

³ La loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable avait étendu les conditions d'application de la loi SRU aux communes membres d'un EPCI de plus de 50 000 hab. comprenant au moins une commune de plus de 15 000 hab., dont la population est au moins égale à 1 500 hab. en Île-de-France et à 3 500 hab. dans les autres régions (soit 338 nouvelles communes au 1^{er} janvier 2010). Ces communes sont soumises à prélèvement depuis le 1^{er} janvier 2014.

⁴ Ministère du Logement, « Bilan des logements aidés 2016 ».

Si les résultats de la loi SRU sont globalement positifs, il n'en demeure pas moins que l'effort reste très inégal. 523 communes sur 1 152, soit 45 % d'entre elles, n'ont pas atteint leur objectif quantitatif triennal 2014-2016. Parmi elles, 281 n'ont même pas réalisé la moitié de l'objectif. Ce bilan est particulièrement désolant pour la région Provence-Alpes-Côte-D'azur où le taux de communes en état d'être carencées est de 77 %. Par ailleurs, 39 % des communes n'ont pas respecté leur objectif qualitatif, c'est-à-dire n'ont pas atteint leur taux minimal de PLAI ou ont dépassé leur taux maximal de PLS. Parmi elles, 126 ont respecté l'objectif quantitatif mais pas l'objectif qualitatif (soit 11 % des communes soumises au bilan triennal). **Au total, sur 1 152 communes soumises à la loi SRU sur la période 2014-2016, 649 n'ont pas respecté leur objectif quantitatif ou qualitatif, soit 56 % des communes.**

Certaines semblent particulièrement récalcitrantes. 30 communes ont ainsi été carencées au cours des quatre premières périodes triennales. Parmi elles, 25 n'ont pas atteint leur objectif triennal 2014-2016 (dont 15 moins de la moitié). Sur les 217 communes carencées en 2013, la majorité (132) n'ont pas atteint leur objectif triennal en 2014-2016 (77 n'ont même pas fait la moitié du chemin).

Après des années d'attentisme, le précédent gouvernement avait fini par hausser le ton, en pointant du doigt certaines communes manifestement de mauvaise volonté. L'instruction du 30 juin 2015 relative au renforcement de l'application des obligations des communes en déficit de logements sociaux détaille les mesures applicables aux communes carencées. Sur la base du volontariat, elles peuvent signer un contrat de mixité sociale précisant « les moyens que la commune s'engage à mobiliser pour atteindre ses objectifs, et notamment la liste des outils et des actions à déployer ». Dans les communes récalcitrantes, les préfets sont invités à utiliser « tous les outils offerts par la loi ».

On peut regretter toutefois que les préfets fassent rarement preuve de sévérité à l'égard des maires. Sur les 649 communes n'ayant pas respecté en 2014-2016 les objectifs quantitatifs ou qualitatifs assignés sur la période, les préfets n'en ont proposé initialement que 233 à la carence, soit à peine plus d'une sur trois (36 %). Un taux rehaussé finalement à 41 % (269 carences) après les interventions pressantes de la commission nationale SRU et du ministre du Logement, qui reste toutefois bien inférieur à celui de la période triennale précédente (56 %).

Un rapport publié en avril 2016 souligne que les prélèvements financiers sur les communes retardataires sont trop faibles pour être incitatifs (7 euros/hab. dans le Var ou les Bouches-du-Rhône, 3 euros/hab. en Île-de-France⁵), en raison d'une majoration appliquée de manière très inégale selon les territoires par les préfets.

⁵ CGEDD, « Expertise de l'application de l'article 55 de la loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbains (deuxième phase) », avril 2016.

Pour la sixième période triennale 2017-2019, la loi Égalité et Citoyenneté a prévu une possibilité d'exempter de la loi SRU, sur demande des EPCI et décision du ministère du Logement, des communes situées dans des agglomérations peu tendues ou des communes hors agglomération mal desservies par les transports en commun. 276 communes ont ainsi obtenu leur exemption, soit 53 de plus par rapport à l'avis de la commission nationale SRU, qui préconisait de ne pas exempter les communes hors agglomération appartenant à des EPCI tendus (comptant au moins 5 fois plus de demandeurs Hlm que d'attributions annuelles).

LA POLITIQUE DE LA VILLE ET LE NPNRU

Le parc de logements sociaux a fait l'objet d'un important Programme national de rénovation urbaine (PNRU) pour la période 2003-2015 : 399 conventions ont été signées dans 595 quartiers (dont 429 zones urbaines sensibles), dans lesquels résident 4 millions d'habitants. L'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) a distribué 11,8 milliards d'équivalent-subsidiation pour soutenir une programmation comprenant la démolition de 158 000 logements, la production de 138 000 logements sociaux, la réhabilitation de 337 000 logements, et la résidentialisation de 346 000 logements. Après l'achèvement de la période d'engagement en 2015, le PNRU se terminera en 2020.

Tableau 4.3 : Opérations de rénovation urbaine programmées, engagées et réalisées au 31 décembre 2015

	Nombre de logements démolis	Nombre de logements reconstruits	Nombre de logements réhabilités	Nombre de logements résidentialisés	Nombre total de logements concernés
Total des opérations engagées (2004-2016)	158 150	137 800	336 620	345 950	978 520
Total des opérations livrées (2004-2016)	140 350	115 700	309 580	293 750	859 380

Source : ANRU.

Si le PNRU a contribué à améliorer les conditions d'habitation dans de nombreux quartiers en ZUS, le programme n'a pas suffisamment pris en compte les difficultés sociales et économiques des ménages, les volets relatifs aux politiques sociales ou encore à l'emploi étant les « oubliés » de la politique menée sur de nombreux territoires. Un rapport de l'ONZUS⁶ soulignait que les objectifs quantitatifs relatifs aux clauses d'insertion avaient été atteints, mais que l'insertion durable dans l'emploi des personnes vivant dans ces quartiers demeurait incertaine.

⁶ ONZUS, « Dix ans de Programme national de rénovation urbaine : Bilan et perspectives », 4 mars 2013.

Douze ans plus tard, la réduction des écarts entre la situation des habitants des quartiers rénovés avec celle des autres quartiers de la ville n'a pas réellement eu lieu. Toujours plus pauvres, plus éloignés de l'emploi et plus ségrégués, les habitants des ZUS devenues QPV (quartiers de la politique de la ville), sont toujours en situation de décrochage par rapport aux moyennes locales. En 2015, le taux de chômage des 15-64 ans était ainsi de 16 points supérieur dans les quartiers prioritaires à celui des unités urbaines englobantes (26 % contre 10 %)⁷.

De même, le taux de pauvreté atteint 42 % dans les QPV contre 16 % dans les villes environnantes⁸. Le niveau de vie mensuel médian y est très bas puisqu'avec 1 073 euros il dépasse de seulement 70 euros le seuil de pauvreté et reste inférieur à 50 % du niveau de vie dans les quartiers environnants.

La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine de 2014 a posé les bases d'**une nouvelle géographie prioritaire**, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2015, resserrée autour de 1 300 quartiers prioritaires. Les nouveaux contrats de ville issus de cette loi présentent un plan d'actions articulé autour de quatre piliers⁹ et sont pilotés à l'échelle intercommunale. Le 7 janvier 2016, 435 contrats de ville étaient signés¹⁰. Ils déterminent également les objectifs opérationnels de transformation du quartier et de mixité sociale à l'échelle de l'agglomération pour les 216 quartiers d'intérêt national éligibles au Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU) débuté en 2014 et qui s'achèvera en 2024. Ces derniers concernent 2 millions d'habitants et présentent « les dysfonctionnements urbains les plus importants ». Parmi les 1 300 quartiers prioritaires, 264 quartiers d'intérêt régional sont également éligibles au NPNRU. Pour la première fois, l'ANRU aura la possibilité d'intervenir sur des logements privés situés dans des copropriétés dégradées.

Les projets du NPNRU sont dorénavant conçus à l'échelle intercommunale, et doivent définir la vocation du quartier à 15 ans. La question des réhabilitations et des économies de charges est davantage prise en considération. Ils s'accompagnent en outre d'une déclinaison dans le PLH de la politique de répartition de l'offre de logement social, d'attribution et de relogement. Enfin, la concertation avec les habitants est annoncée comme devant être mieux prise en compte, alors qu'il s'agissait d'une critique récurrente du PNRU 1. Ainsi, à la fin janvier 2017, 1 157 conseils citoyens¹¹ constitués ou en cours de constitution étaient recensés dans 1 284 quartiers de la politique de la ville.

⁷ Observatoire national de la politique de la ville, *Rapport annuel 2016*, CGET, pp 124-133.

⁸ Insee - *Données 2012 - Observatoire des inégalités*, juillet 2016.

⁹ *Le développement de l'activité économique et de l'emploi, la cohésion sociale, le cadre de vie et le renouvellement urbain*.

¹⁰ La liste des contrats signés figure sur le site Internet du ministère de la Ville : <http://www.ville.gouv.fr/?les-contrats-signes#top>.

¹¹ *Enquête confiée par le CGET au cabinet Trajectoires-Groupe Reflex d'octobre 2016 à janvier 2017, auprès des chefs de projet de la politique des 1 514 QPV.*

La principale inquiétude concernant le NPNRU, émane de son mode de financement. Le budget initial est de 5 milliards d'euros d'équivalent-subvention sur dix ans, issus d'Action Logement (4 milliards d'euros), de la Caisse des dépôts (600 millions) et de la CGLLS (400 millions). Le gouvernement a toutefois annoncé le doublement du budget du NPNRU, qui atteindra donc **10 milliards d'euros**¹², grâce à un engagement de l'État à hauteur d'un milliard d'euros, d'une contribution de 2 milliards d'euros par Action Logement que devrait acter une convention signée avec l'État qui prévoit une participation supplémentaire de 2 milliards d'euros également de la part des bailleurs sociaux. La somme initiale allouée au programme est censée faire levier pour générer 20 milliards d'euros d'investissements (contre 46 milliards engagés au 31 décembre 2013 pour le PNRU 1), principalement de la part des bailleurs sociaux et des collectivités locales.

En 2017, deux premières conventions opérationnelles ont été signées à la fin du mois de juin, à Rennes et à Pau. Au 30 juin, sur les 236 protocoles de préfiguration, 80 sont signés, 50 en cours de finalisation, et 6 encore en cours d'élaboration ou d'instruction. Ces protocoles actent la démolition de 11 000 logements locatifs sociaux, la reconstruction de 3 000 logements sociaux neufs hors site et la réhabilitation de 3 000 logements sociaux.

Quid de l'intervention publique en zones rurales ?

Entre les grands centres urbains, où la demande est loin d'être satisfaite, et le « rural isolé », où les enjeux en matière de logements restent souvent limités à la question de l'habitat indigne, existe toute une série de territoires en transition ou « interstitiels », où la croissance démographique est forte, tandis que les politiques de l'habitat y sont moins importantes et que le parc existant peut souffrir de nombreux dysfonctionnements. Dans les territoires en déprise démographique et économique, certaines situations de mal-logement touchent des populations qui y sont plus captives et plus isolées.

Un « pacte rural pour l'égalité des territoires » a été lancé en juin 2014 par le Gouvernement, comprenant un programme expérimental pour la revitalisation des centres-bourgs, dont le pilotage a été confié au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). Un « appel à manifestation d'intérêt » a ainsi été lancé auprès de 302 communes de moins de 10 000 habitants présélectionnées. Le programme d'aide, d'une durée de six ans, bénéficie d'une enveloppe totale prévisionnelle de 300 millions d'euros mobilisée essentiellement *via* l'ANAH. L'aide doit permettre de réaliser un projet de revitalisation, de créer une offre de logements, de commerces, d'équipements et de services adaptés aux besoins des habitants, de créer des emplois et ainsi de limiter l'étalement urbain. Fin 2015, 300 centres-bourgs et 54 projets ont ainsi été sélectionnés.

¹² *Ministère de la Cohésion des territoires*, « 40 ans de politique de la Ville : inventons les territoires de demain », octobre 2017.

L'ouverture du prêt à taux zéro (PTZ) à l'achat de logements anciens à réhabiliter en milieu rural à compter du 1^{er} janvier 2015 était également destinée à « revitaliser les centres-bourgs » des communes rurales. Ce dispositif a été étendu à l'ensemble du territoire métropolitain en 2016. La loi de finances pour 2018 l'a à nouveau recentré jusqu'en 2021 sur les zones détendues B2 et C.

En décembre 2017, le nouveau gouvernement a également annoncé un plan de redynamisation des villes moyennes, baptisé « Action cœur de ville ». Doté de 5 milliards d'euros sur cinq ans, axé notamment sur la rénovation thermique ou l'aide à l'ingénierie auprès des collectivités locales, il s'appuierait sur un nouvel outil intitulé « opération de revitalisation de territoire » (ORT).

Solidarités territoriales et mécanismes de péréquation financière

Aujourd'hui, la solidarité territoriale repose sur la péréquation, un mécanisme de redistribution visant à réduire les écarts de richesse entre les collectivités territoriales. On peut distinguer deux niveaux de péréquation :

- Une péréquation verticale qui consiste pour l'État à répartir équitablement les dotations qu'il verse aux collectivités territoriales ;
- Une péréquation horizontale reposant sur une répartition des ressources fiscales entre les collectivités¹³.

Entre 2004 et 2017, la hausse des montants consacrés à la péréquation a été de 3,3 milliards d'euros (1 milliard en péréquation verticale et 2,3 milliards de péréquation horizontale).

¹³ Plusieurs fonds de péréquation par niveau de collectivité ont ainsi été créés : le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), le Fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) des départements, le Fonds national de péréquation des ressources des régions.

Tableau 4.4 : Évolution des montants consacrés à la péréquation depuis 2013 (en millions d'euros)

		2013	2014	2015	2016	2017
Bloc communal	Horizontale	590	820	1 050	1 953	1 953
	Verticale	3 664	3 772	4 072	4 370	4 696
Départements	Horizontale	339	373	963	1 139	1 204
	Verticale	1 493	1 423	1 442	1 463	1 483
Régions	Horizontale	23	93	56	87	92
	Verticale	193	193	193	193	193

Source : DGCL, Comité des finances locales.

La dotation globale de fonctionnement (DGF) est la plus importante contribution de l'État auprès des collectivités locales (27 % des recettes de fonctionnement). Historiquement, elle devait compenser la suppression de certaines ressources fiscales locales. Elle a aujourd'hui surtout vocation à compenser les charges de fonctionnement résultant des transferts de compétences de l'État vers les collectivités locales.

Même si, en tendance, la DGF a fortement progressé, cette évolution est de plus en plus contrainte depuis 2008 avec une rupture depuis 2015, année marquant le début d'une baisse de 9,6 milliards d'euros en 3 ans. Son montant restera toutefois inchangé en 2018 par rapport à l'année précédente. Auparavant, le montant de la part dédiée péréquation avait doublé en dix ans, mais sans parvenir à rééquilibrer significativement les ressources entre les communes riches et pauvres.

La réforme amorcée par le Gouvernement visant à supprimer la taxe d'habitation pour 80 % des ménages, éclaire de façon particulière la question de la péréquation financière mais aussi, au-delà, réinterroge la solidarité qui peut s'exprimer vis-à-vis de l'échelon communal. Selon les cas, la taxe d'habitation représente entre 10 et 60 % du budget des communes. Ce manque à gagner devrait être compensé par l'État mais cette compensation sera soumise chaque année au vote de la loi de finances, ce qui représente un risque de la voir à terme amoindrie au motif d'économie budgétaire (comme ce fut le cas pour la plupart des cas de délégations de compétences par le passé). Le gain en pouvoir d'achat pour les ménages ne concernerait que ceux qui s'acquittent effectivement de cette taxe¹⁴, c'est-à-dire souvent les ménages qui ne sont pas les plus pauvres. Ces derniers pouvant pâtir *a contrario* d'une diminution des aides et des services publics apportés par leur commune faute de moyens, ou des efforts

¹⁴ Selon une analyse de l'OFCE-Sciences Po Paris, en raison d'exonération et d'abattements, « 15,5 % de ménages français ne paient pas de taxe d'habitation ». Globalement, la suppression de la taxe d'habitation constituerait un pouvoir d'achat supplémentaire de 0,7 % du revenu des ménages qui la payent et est estimé entre 279 et 356 euros par an et par ménage.

budgétaires de l'État réalisés pour financer la compensation¹⁵. Le développement de l'intercommunalité joue aussi un rôle important en matière de péréquation, notamment en mutualisant les ressources et les charges entre les communes avec des transferts de la dotation de solidarité communautaire. Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) est passé de 150 millions d'euros en 2012 à 360 millions en 2013, 780 millions en 2015 et 1 milliard en 2016 et en 2017¹⁶. L'échelon régional, jusqu'à présent dépourvu de péréquation horizontale, bénéficie depuis 2013 d'un fonds de péréquation de la CVAE. Le fait que 75 % des transferts financiers relèvent de la péréquation verticale en 2016 (contre 80 % en 2015) témoigne du rôle de l'État correcteur des inégalités locales, mais montre aussi que les solidarités entre les territoires sont encore insuffisantes.

Gouverner la politique du logement

Le paysage institutionnel en matière de logement est marqué depuis plusieurs années par une instabilité chronique. En conduisant une décentralisation en plusieurs temps, les gouvernements successifs ont pris le risque d'une dilution des responsabilités. Mais le chantier est incontournable et comporte des avancées notables, avec les lois MAPTAM, ALUR, et NOTRe, qui marquent le renforcement continu du rôle des intercommunalités dans la politique de l'Habitat et de la Ville, tout en faisant évoluer parallèlement celui des départements et des régions. La prise effective de compétences et de responsabilités par les collectivités est censée améliorer la territorialisation des politiques du logement, tout en éclairant mieux les contextes locaux. Toutefois, l'État conserve un rôle crucial, ne serait-ce que pour définir et faire respecter des obligations locales, et de garde-fou pour éviter le risque d'une aggravation des inégalités territoriales.

L'INEXORABLE MONTÉE EN COMPÉTENCE DES EPCI

De plus en plus de compétences sont mises à disposition des intercommunalités et constituent d'ores et déjà un cadre permettant de répondre à la diversité des situations et des besoins locaux. L'élargissement des délégations de compétence permet d'associer aux aides à la pierre la responsabilité du droit au logement, la gestion du contingent préfectoral, le pouvoir de réquisition des logements vacants et la gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement des personnes et familles en difficulté. Cette délégation s'opère « à la carte » et à l'heure actuelle, aucun EPCI ne s'est engagé dans une délégation aussi complète, certains ayant plutôt manifesté leurs réticences sur les dimensions plus sociales de la politique du logement.

¹⁵ OFCE, Pierre Madec et Mathieu Plane, « Évaluation de la réforme de la taxe d'habitation d'Emmanuel Macron », 2017.

¹⁶ Rapport 2017 de l'Observatoire des Finances Locales. DGCL, bureau des concours financiers de l'État.

Les lois ALUR et Égalité et Citoyenneté ont élargi les compétences des EPCI en matière de politique de peuplement, notamment par l'intermédiaire des conférences intercommunales du logement (CIL), qui ont pour objectif de définir la politique intercommunale en matière d'attribution des logements sociaux. Il s'agit notamment de rééquilibrer leur répartition à l'échelle du territoire intercommunal, et également de fluidifier les parcours résidentiels des ménages. Selon une enquête réalisée auprès des EPCI de plus de 30 000 habitants en juillet 2016, 45 % avaient mis en place leur CIL et 22 % disposaient d'un fichier partagé de la demande de logement social (en cours d'adoption dans 25 % des intercommunalités)¹⁷.

Dès 2005, 12 EPCI et 4 départements ont pris la délégation de compétence pour gérer eux-mêmes les aides à la pierre. Ce nombre a augmenté rapidement jusqu'en 2007, et reste depuis plutôt stable. En 2016, on compte 111 délégataires, dont 85 EPCI et 26 départements.

Tableau 4.5 : Délégations de compétence des aides à la pierre

	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
EPCI	12	78	81	79	83	83	88	85
Départements	4	28	27	25	26	26	26	26

Source : ministère du Logement.

Depuis 2005, la part des délégataires dans les financements globaux du logement social sur le territoire métropolitain a doublé. Le poids des financements engagés en territoire délégué s'élève en 2015 à 57 % de l'ensemble des subventions de l'État engagées pour le développement de l'offre de logement locatif social (hors ANRU). Depuis 2007, les sommes engagées par les territoires délégués sont supérieures à celles engagées hors territoires de délégation.

Depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les PLH relèvent de la seule responsabilité des EPCI dotés de la compétence Habitat et sont devenus les pivots de l'action locale en matière de logement. Au total, **70 % de la population française réside sur un territoire couvert par une démarche PLH** et 28 % des communes sont impliquées. Au 31 décembre 2015, 691 PLH sont recensés au niveau national, dont 394 exécutoires.

Le PLH a une portée opérationnelle, mais reste un document de programmation non prescriptif dont la cohérence avec les documents d'urbanisme, qui disposent de leviers opérationnels et sont opposables, est fondamentale. Au 31 décembre 2016, **39 % des communes étaient couvertes par un PLU ou un PLUi**, 12 % par un POS (caducs depuis le 1^{er} janvier 2016), 18 % par une carte communale et 31 % relèvent du règlement national d'urbanisme.

¹⁷ AdCF, « Politiques de l'habitat et de peuplement : où en sont les communautés et métropoles dans la mise en œuvre des lois ALUR et Lamy ? », *résultats d'une enquête flash de l'AdCF, 20 juillet 2016*.

Les documents d'urbanisme s'élaborent également de plus en plus à l'échelle intercommunale. 300 candidatures ont ainsi été reçues dans le cadre de l'appel à projets PLUi 2016 lancé par le ministère du Logement, portant à 540 le nombre d'EPCI compétents en matière de PLUi, soit 42 % des EPCI en mai 2017. Cette dynamique était appelée à s'accélérer avec le transfert automatique de la compétence PLU des communes aux EPCI le 27 mars 2017 (sauf en cas d'opposition des communes ayant rassemblé une minorité de blocage suffisante).

Les EPCI voient également leur rôle accru dans la politique de la Ville¹⁸ et la lutte contre l'habitat indigne, sachant que les délégations couvrent aussi la signature des conventions ANAH (avec ou sans travaux) pour la réhabilitation des logements existants. Selon des résultats partiels (56 départements), **sur 1 019 EPCI recensés, 23 % bénéficient à ce jour du transfert des prérogatives du maire en matière d'habitat indigne** de la part de tout ou partie des communes sur leur territoire.

Par ailleurs, une palette d'outils se dégage : plateformes territoriales pour la rénovation énergétique, entretien et gestion des aires d'accueil des Gens du voyage, « permis de louer »¹⁹, observatoires locaux des loyers... Ils prennent également plus ou moins part à la définition et à la coordination des actions locales en faveur des personnes défavorisées : PDALHPD, FSL intercommunaux possibles, Centre Intercommunal d'Action Sociale (environ 400 en 2016)²⁰.

Tous ces changements s'opèrent dans un contexte de fusions d'EPCI au 1^{er} janvier 2017 qui ont donné naissance à de grands territoires, couvrant tout le territoire national, mêlant communes urbaines et rurales. Cette nouvelle carte intercommunale a donné lieu à 450 fusions de communautés, dont 80 % sont approuvées par les conseils municipaux concernés. On compte au 1^{er} janvier 2017 1 264 EPCI à fiscalité propre, en diminution de 39 % par rapport à la situation un an plus tôt. Leur taille moyenne est passée, en un an, de 32 000 à 52 000 habitants, et de 17 à 28 communes.

DES DÉPARTEMENTS « APPUI »

La loi NOTRe supprime la clause de compétence générale du département et recentre encore son action sur la solidarité territoriale et sociale : prévention ou prise en charge des situations de fragilité, développement social, accueil des jeunes et autonomie des personnes âgées, accès aux droits et aux services publics dont

¹⁸ Contrats de ville élaborés et conclus à l'échelle intercommunale.

¹⁹ Dispositif optionnel de déclaration ou autorisation de mise en location dans les zones représentant une proportion importante d'habitat dégradé créée par la loi ALUR.

²⁰ UNCCAS, « Les Centres Intercommunaux d'Action Sociale : des appuis majeurs dans des territoires en pleine recomposition », 2016.

il a la charge... Elle incite également au transfert de ces attributions sociales du département aux métropoles²¹.

Les plans départementaux de l'habitat (PDH), introduits en 2006 par la loi portant engagement national pour le logement, sont destinés à assurer la cohérence entre les politiques menées dans les territoires couverts par un PLH et celles menées dans le reste du département, et doivent ainsi contribuer à lutter contre les déséquilibres et les inégalités territoriales. Au 31 décembre 2016, 32 PDH sont approuvés et signés et 14 autres sont en cours d'élaboration. 55 départements ne sont pas engagés dans la démarche, le niveau d'appropriation de ce dispositif restant très variable selon les départements (et selon que ce dernier ait pris ou non la délégation des aides à la pierre ou qu'il soit couvert par des PLH). De plus, la réforme de la fiscalité locale a induit des arbitrages importants de la part des conseils départementaux qui se sont parfois accompagnés d'un recentrage sur les compétences principales (l'action sociale notamment). 26 départements (dont 19 ayant adopté ou engagé un PDH) sont délégataires des aides à la pierre en 2016, un chiffre stable depuis 2013.

DES RÉGIONS IMPLIQUÉES

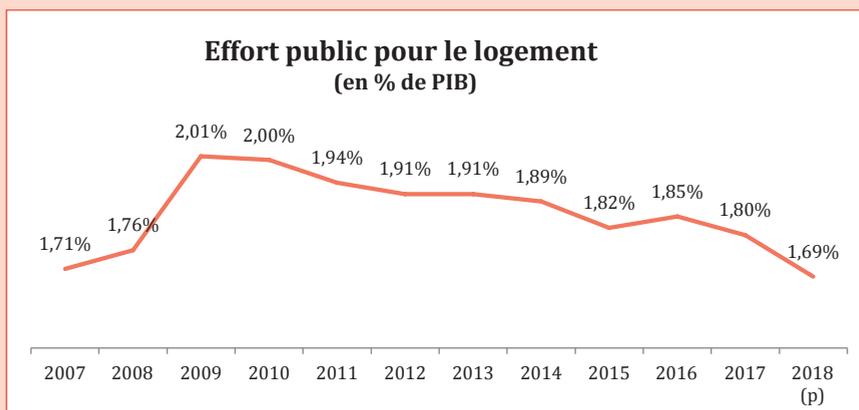
Si les régions voient également leur clause de compétence générale supprimée par la loi NOTRe, leur rôle est cependant conforté en matière d'accès au logement et d'amélioration de l'habitat, au-delà de ses compétences en matière d'aménagement du territoire. Un schéma régional d'aménagement et de développement durable devrait ainsi permettre l'intégration dans les documents d'urbanisme des orientations stratégiques, dans le sens d'une véritable démarche de planification régionale dans le domaine de l'habitat. Par ailleurs, les régions développent différentes aides sociales liées au logement, soutiennent la production de logements sociaux en apportant des financements complémentaires et aident parfois à la mobilisation du parc privé (réhabilitations, remises sur le marché à des loyers maîtrisés...).

Le financement des politiques du logement

La gouvernance des politiques du logement, au-delà des compétences dévolues à tel ou tel acteur, dépend également de l'origine des financements. À cet égard, le rôle des collectivités s'affirme, ainsi que les montants destinés à la péréquation financière entre territoires. Mais l'effort budgétaire public reste insuffisant et parfois mal ciblé.

²¹ Elle prévoit le transfert ou la délégation de sept groupes de compétences : l'attribution des aides du FSL, le service public départemental d'action sociale, le plan départemental d'insertion, l'aide aux jeunes en difficulté, les actions de prévention spécialisée auprès des personnes en difficulté, les personnes âgées, le tourisme. La loi NOTRe prévoit une date butoir : à défaut de convention entre le département et la métropole à la date du 1^{er} janvier 2017 sur au moins trois compétences, leur totalité est transférée de plein droit à la métropole.

La part des dépenses de la collectivité publique consacrée au logement a progressé au cours des années 2000 avant de baisser depuis 2010. Entre 2003 et 2009, elle est passée de 1,62 % du PIB à 2,01 %, avant de redescendre à 1,89 % en 2014. D'après les documents budgétaires fournis par le ministère du Logement, ce taux devrait poursuivre sa chute jusqu'à son niveau le plus bas depuis 10 ans (1,69 % en 2018), sous l'effet des coupes budgétaires successives sur les APL et les bailleurs sociaux, en particulier dans le cadre de la loi de finances pour 2018.



Source : ministère du Logement.

(p) : prévision.

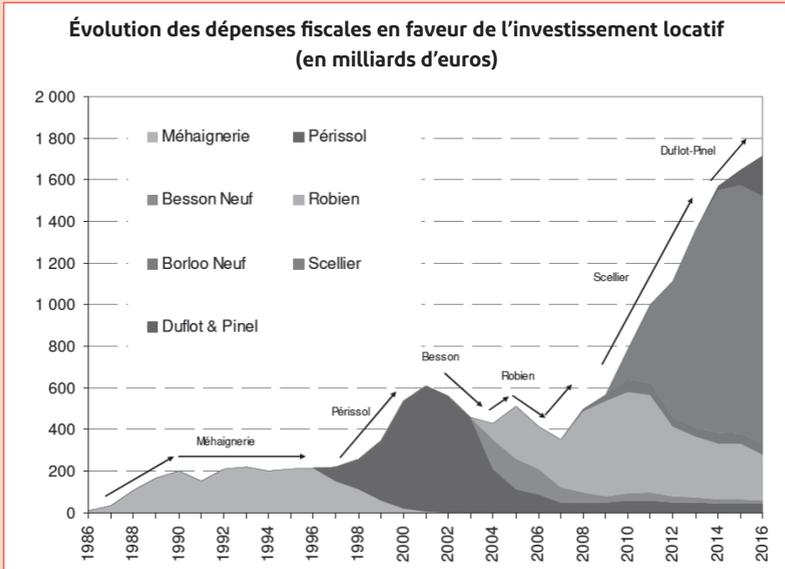
Les dépenses publiques de logement ne doivent pas être considérées uniquement comme un coût, mais aussi comme un investissement. Une politique du logement volontariste permet de dynamiser d'autres secteurs (la préservation du pouvoir d'achat des ménages et la relance de la consommation, l'emploi dans le secteur du bâtiment et le développement de nouvelles filières comme la rénovation énergétique...) et d'éviter les « coûts économiques et sociaux » importants liés au mal-logement par la mise en place de politiques de prévention. Le total des aides au logement, en 2016, atteignait 41,7 milliards d'euros²², en hausse de 2,6 % par rapport à l'année précédente, après deux années de baisse. La hausse de 2016 s'explique principalement par la hausse des dépenses fiscales de 5,6 %.

Ces 41,7 milliards d'euros se répartissent globalement ainsi :

- 20,9 milliards de prestations sociales liées au logement (APL, ALF, ALS principalement),
- 15,2 milliards d'aides fiscales aux particuliers ou aux organismes de logement social (investissement locatif privé en forte progression [voir graphique ci-dessous], aide à l'acquisition des logements, dispositifs de soutien aux travaux d'entretien-amélioration, avantages sur les revenus fonciers et locatifs...),

²² *Compte du logement 2016.*

- 3,14 milliards de subventions d'investissement (subvention de l'État, des collectivités locales, d'Action logement, de l'ANRU et de l'ANAH aux organismes constructeurs de logements sociaux),
- 2,3 milliards d'avantages de taux (PTZ, Eco-PTZ, prêts Action logement, prêts de la Caisse des dépôts au logement locatif social...),
- 196 millions de subventions d'exploitation versées aux structures d'hébergement collectif.



Source : comptes du logement 2016.

CE QUE LE LOGEMENT RAPORTE À LA COLLECTIVITÉ

Le secteur du logement est un élément fondamental de l'économie nationale et un important fournisseur de recettes fiscales pour la collectivité en faisant l'objet de divers prélèvements. En 2016, le total des prélèvements liés au logement a représenté 67,9 milliards d'euros, en hausse de 3,6 % par rapport à 2015 :

- 15,7 milliards sur la consommation associée au service du logement (TVA et autres taxes),
- 28,7 milliards sur les producteurs de service de logement (contribution sur les revenus locatifs, TFPB, taxe sur les charges et sur la production de service de logement),
- 12,7 milliards sur l'investissement en logement (taxes d'urbanisme, TVA sur terrains, sur logements neufs et sur les dépenses d'amélioration et de gros entretien des logements...),
- 10,1 milliards sur les mutations.

Le périmètre des prélèvements est très large puisqu'il intègre les consommations d'énergie liées au logement, les taxes sur les rémunérations des agents immobiliers et administrateurs de biens, il n'est donc pas comparable au montant des aides.

