

LA SYNTHÈSE DU RAPPORT 2011 SUR L'ÉTAT DU MAL-LOGEMENT EN FRANCE

La crise financière puis économique, qui a submergé le monde à partir de l'été 2008, n'a pas fini de produire ses effets sociaux que d'aucuns nous invitent déjà à tourner la page. **L'horizon économique est** pourtant toujours **incertain** et les prix de l'immobilier, après une période de baisse, ont rapidement retrouvé leur niveau d'avant 2008, et poursuivent leur progression à un rythme effréné. **La crise du logement quant à elle, ne s'est pas effacée** et est toujours aussi prégnante. Oubliée un temps par les responsables politiques qui, pendant deux ans, ont eu comme priorité de soutenir l'appareil économique et financier, **elle ressurgit aujourd'hui avec son lot de difficultés et de souffrances pour les plus modestes, mais aussi pour de très nombreux représentants des catégories populaires ou des classes moyennes.** L'insuffisance chronique de l'offre a encore été amplifiée par la chute de la construction observée depuis 2008 alors que le niveau des besoins est toujours aussi important, et que le décalage entre le niveau des prix immobiliers et les revenus des ménages s'amplifie, les premiers ayant repris leur marche en avant alors que les seconds stagnent. Sans parler du fait que les perspectives pour les ménages résidant dans des quartiers dépréciés sont toujours aussi sombres puisque le « Plan Marshall » annoncé en 2007 n'a toujours pas vu le jour¹.

C'est à l'examen des effets sociaux de la crise dans le domaine du logement qu'est consacré le premier chapitre du rapport. Des effets particulièrement inquiétants qui se manifestent par l'aggravation de la situation des plus vulnérables et le basculement dans la précarité de ménages jusqu'alors relativement protégés. Face à ce qui apparaît comme **une extension de la crise du logement**, la politique privilégie essentiellement l'accession à la propriété et en fait l'axe central et quasi exclusif de son intervention. Si les vertus que l'on prête à la propriété, notamment en terme de sécurisation face aux aléas de la vie, peuvent être réelles pour certains, elles ne le sont pas pour tous. C'est pourquoi la Fondation Abbé Pierre a souhaité procéder dans le second chapitre du rapport, à l'analyse des attendus et des effets de la politique du « tout-accession ». Le dernier chapitre² revient plus longuement sur l'analyse de la politique du logement, sur la façon dont elle protège les plus démunis et répond aux besoins sociaux. En la matière, les mesures adoptées récemment apparaissent particulièrement injustes, peu protectrices et manquant singulièrement d'ambition. Mais, au-delà de l'analyse de ces mesures, la Fondation Abbé Pierre a souhaité soumettre à examen les principes qui inspirent les responsables de la politique du logement, car ce sont évidemment ces principes et postulats qu'il faut interroger si nous souhaitons combattre le mal-logement et **réorienter la politique du logement pour lutter véritablement contre la crise du logement.**

1. Le nouveau ministre de la Ville semble d'ailleurs y avoir renoncé : « *Vous ne m'entendrez jamais employer cette expression* » affirme-t-il dans un entretien au journal Le Monde daté du 9 décembre 2010 qui le publie dans un article intitulé *Maurice Leroy assume la modestie de la politique de la ville du gouvernement.*

2. Il s'agit ici du quatrième chapitre du rapport 2011 sachant que le troisième est quant à lui consacré au « *Tableau de bord du mal-logement* ».

Crise économique et extension de l'exclusion par le logement

PREMIER CHAPITRE

■ ncontestablement, **la crise a renforcé la sensibilité du logement à la pauvreté et à la précarité.**

Bien plus, elle a créé de nouvelles fragilités et elle a élargi le champ de ceux qui se retrouvent confrontés à des problèmes de logement. **Ce ne sont pas seulement les personnes défavorisées et celles qui appartiennent aux catégories modestes de la population qui rencontrent des difficultés pour se loger mais aussi, et de plus en plus, des représentants des couches moyennes.** Le domaine de la crise du logement connaît ainsi une extension sans précédent.

À ce premier constat, s'en ajoute un second encore plus inquiétant. Celui d'**une incapacité croissante de la politique du logement à limiter cette extension et à réduire les difficultés** que rencontrent de très larges pans de la société française. Cette incapacité ne résulte pas seulement de l'insuffisance des moyens consacrés au logement par les responsables de la politique gouvernementale, mais plus profondément d'un manque d'ambition à agir dans ce domaine du logement, en dehors de mesures limitées pour certains (ceux qui sont privés de toit), d'aides à l'accession à la propriété pour d'autres ou encore d'aides à l'investissement immobilier pour les ménages aisés qui ont pour effet de dynamiser le marché et de rendre plus difficile l'accès au logement pour le plus grand nombre. Il convient donc de discerner **parmi les difficultés rencontrées par les ménages celles qui sont imputables à la tempête qu'a constituée la crise économique et celles qui sont liées à la fragilité de l'édifice qui doit assurer la protection des individus dans le domaine du logement.** Et pour filer la métaphore,

on ne comprendrait pas que les responsables politiques déstabilisent ou réduisent les protections quand la tempête menace les fondements de la société.

LES DIFFICULTÉS DE LOGEMENT DES PLUS VULNÉRABLES AGGRAVÉES PAR LA CRISE

La crise a provoqué **une aggravation de la situation des plus vulnérables**, et si les jeunes en représentent une figure emblématique, bien d'autres se trouvent dans cette situation, notamment les femmes seules avec des enfants. Ils ont pour caractéristique commune de mobiliser des moyens de survie pour vivre. Ce sont **ces personnes qui ne peuvent pas finir le mois sans une aide de la collectivité ou d'associations caritatives et humanitaires.** Elles étaient 1,5 million à s'adresser au Secours catholique en 2009, 2 millions à solliciter le Secours populaire pour la même année, sans compter les 830 000 personnes aidées par les Restos du cœur et celles qui s'adressent à d'autres associations ou structures comme les centres d'action sociale. Certes, tous ces chiffres ne s'ajoutent pas, mais **que l'on ne vienne pas nous parler de « doubles comptes », quand il s'agit de personnes qui sont contraintes de faire le tour des différents guichets d'aide pour simplement survivre.**

Leur situation est bien décrite **dans le dernier rapport du Secours catholique³** qui souligne combien les ménages pauvres, comme ceux qui sont légèrement au-dessus du seuil de pauvreté, **vivent**

3. Secours Catholique, Statistiques d'accueil 2009, *Ressources, crise et pauvreté*.

sous le régime de la privation, dans un état d'insécurité permanente. L'analyse des budgets montre que, même avec des estimations de dépenses réduites à un minimum réaliste, presque aucun type de ménage n'est en mesure de faire face à l'ensemble des charges qu'il faut engager pour vivre (seuls les couples avec deux ou trois enfants gardent un solde positif en fin de mois). C'est dire que tous ces ménages ne peuvent faire face aux dépenses de santé hors remboursement, aux dépenses d'équipement et d'entretien du logement, à l'achat ou à l'entretien d'un véhicule (voiture ou deux-roues), aux dépenses imprévues (pannes, déplacements en urgence...), aux dépenses de loisirs et de vacances... bref, à toutes dépenses qui apparaissent ordinaires pour d'autres ménages. **Rappeler les difficultés que vivent les plus modestes est une exigence non seulement morale, mais aussi politique et sociale car la situation qui leur est faite bafoue le principe républicain d'égalité** et met en péril la cohésion sociale.

Même si tous les effets sociaux de la crise ne sont pas encore visibles, ses manifestations sont d'ores et déjà particulièrement inquiétantes puisque l'augmentation du chômage contribue à **l'installation d'un véritable « plafond de verre » qui rend la situation des plus vulnérables encore plus difficile qu'avant la crise** et les prive de toute perspective d'amélioration de leur situation dans un avenir proche. C'est au contraire à une augmentation de la pauvreté que l'on risque d'assister (le taux de pauvreté se situait à 13,4 % en 2008, c'est-à-dire avant le déclenchement de la crise), comme le montrent les résultats d'une étude de l'OFCE, réalisée pour l'Onpes, qui souligne que pour 100 chômeurs de plus au cours de la crise, on dénombrera 45 ménages pauvres supplémentaires en 2011. Et quand l'économie recommence à créer des emplois, ce sont essentiellement des emplois précaires. Mais au-delà de la dégradation de la situation de l'emploi, du développement de la précarité et du risque d'aggravation de la pauvreté, ce qui frappe, c'est **l'instabilité des situa-**

tions et le passage relativement rapide d'un état protégé à un autre, dans lequel les personnes sont plus exposées et plus vulnérables. En témoigne l'analyse des trajectoires des ménages qui montre qu'entre 2004 et 2007, 22 % des personnes ont connu au moins une année de pauvreté.

Dans ces conditions, l'aide d'urgence et les dispositifs d'accompagnement ont été débordés. **Tous les acteurs** en contact avec des personnes en difficulté **témoignent des difficultés grandissantes des ménages les plus modestes pour accéder à un logement ou s'y maintenir.** De nombreux ménages restent aux portes du logement et recourent à des solutions précaires et indignes, font des allers-retours entre la rue et un accueil d'urgence, peinent à sortir de l'hébergement pour accéder à un logement. Faute de données globales au niveau national, la Fondation Abbé Pierre a puisé ses informations auprès des acteurs du logement et des gestionnaires de dispositifs dans de nombreux départements. Le rapport souligne ainsi la saturation de l'accueil d'urgence dans les grandes villes, la hausse des sollicitations auprès des FSL et des fonds énergie mais aussi la difficulté de ces dispositifs à y répondre dans un contexte de contraintes fortes sur les budgets des départements, qui les amène à resserrer les critères d'accès aux aides.

Confrontés aux effets sociaux de la crise, aux limites des dispositifs d'aide, **les plus vulnérables n'ont souvent d'autre solution que de recourir à la « zone grise » du logement** (hébergement chez des tiers, utilisation de locaux non prévus pour l'habitation, squats, baraques et abris de fortune, campings...) **ou d'accepter un logement dans un territoire déclassé, dans les fractions les plus anciennes et les plus stigmatisées du parc Hlm.** Insatisfaisantes, ces « solutions » apparaissent comme des soupapes qui permettent de gérer l'incapacité des politiques publiques à apporter des réponses dignes aux laissés pour compte, leur permettant de « sortir la tête de l'eau ».

La Fondation Abbé Pierre ne peut accepter un tel renoncement des responsables politiques à améliorer la situation des plus fragiles.

QUAND LA CRISE FRAGILISE DES MÉNAGES JUSQU'ALORS RELATIVEMENT PROTÉGÉS

L'intensification de la crise du logement s'exprime aussi avec **le basculement dans la précarité de ménages qui en étaient jusque-là protégés**. Les associations, les services sociaux, les dispositifs d'aide au logement pour les démunis voient ainsi apparaître des publics qu'ils ne connaissaient pas et ne constituaient pas leur « clientèle traditionnelle » : des salariés aux rémunérations faibles ou même moyennes, et d'autres qui tiraient un surcroît de revenu d'heures supplémentaires ou du travail posté, des chômeurs et notamment ceux qui arrivent en fin de droit à indemnisation⁴, mais aussi des retraités qui quittent le monde du travail après avoir connu une carrière chaotique entrecoupée de périodes de chômage ou comptant des périodes de travail précaire (la « génération RMI » comme la nomment des intervenants sociaux confrontés à cette nouvelle population), ainsi que des commerçants, des intermittents du spectacle, des auto-entrepreneurs...

Ce sont tous ceux dont les fins de mois se jouent à quelques dizaines d'euros près, parfois en plus, parfois en moins ; **tous ceux qui sans être pauvres, vivent dans l'incertitude, sous le régime de l'insécurité permanente**. Ils sont nombreux à être dans cette situation de sorte que **le Médiateur de la République estimait à 15 millions le nombre de personnes dont les fins de mois se jouent à 50 ou 150 € près**. On peut d'ailleurs penser qu'il s'agit là

4. Dans son rapport 2009-2010, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale fait état d'une forte augmentation des « fins de droits » durant cette période et précise qu'« au cours de la période récente, l'ancienneté d'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi s'est accrue de manière importante, entre octobre 2008 et octobre 2009, [...] ceux dont la durée d'inscription est comprise entre un à deux ans a augmenté de 32,8 %, et ceux dont la durée est comprise entre deux et trois ans de 20,3 % ».

d'une estimation basse puisqu'une personne sur deux vit en France avec moins de 1 500 € par mois. Tous ceux là peuvent basculer dans la précarité à l'occasion d'une réduction d'activité, d'une diminution de revenu, d'une rupture familiale, et ils ont comme caractéristique commune d'éprouver des difficultés pour faire face aux dépenses courantes dans lesquelles le logement occupe une place prépondérante. **L'évolution divergente des revenus et du coût du logement crée ainsi une nouvelle zone de fragilité et provoque un élargissement des publics** confrontés à des problèmes de logement, tant pour y accéder (car la gamme des possibilités se réduit), que pour s'y maintenir (lorsqu'ils doivent consacrer une part croissante de leur budget pour faire face à l'évolution du coût du logement et éviter la menace d'expulsion).

Le processus ne devrait malheureusement pas s'arrêter car les dynamiques qui l'alimentent sont particulièrement virulentes et inquiétantes. La hausse des prix de l'immobilier a repris, l'augmentation des loyers se poursuit, alors que les ressources des ménages ne suivent pas cette tendance. Dès lors, il n'est pas étonnant de constater comme le fait le Credoc, que 49 % de la population considère aujourd'hui les dépenses de logement comme constituant une lourde charge, contre 34 % en 1980. L'impression d'être mis en difficulté à cause du logement s'est particulièrement accentuée pour les personnes modestes⁵ (+17 points entre 1980 et 2010) et les classes moyennes inférieures (+9 points). Cette vulnérabilité « ressentie » vient de ce que **les dépenses contraintes liées au logement** (loyer, charges, gaz, électricité, frais d'assurance, téléphone...) **sont de plus en plus prégnantes dans les budgets des ménages les plus pauvres comme dans ceux des ménages relevant des catégories moyennes**. Ce sont les ménages pauvres (1^{er} décile) et modestes (déciles 2 et 3) qui ont supporté la plus forte augmentation de ces dépenses contraintes entre 1979 et 2005 (+24 points, alors qu'elle

5. Catégorie modeste : de 1 120 à 1 750 €/mois.

est de +10 points pour les ménages aisés du 9^e décile et de +7 points pour les plus hauts revenus). On mesure ainsi combien **la crise a accéléré la dégradation de la situation et précipité dans la précarité des ménages qui étaient déjà sur le fil. Le moindre incident peut ainsi leur être fatal.** En témoignent l'augmentation des impayés de loyers (selon l'USH, les impayés de plus de trois mois ont augmenté de 13 % entre fin 2008 et fin 2009), les ruptures de paiement dans le remboursement des prêts, comme la progression du contentieux locatif conduisant à l'expulsion. Le nombre de dossiers de surendettement déposés auprès de la Banque de France a recommencé à augmenter entre 2008 et 2009 (de 188 495 à 216 396 dossiers) et les décisions de justice prononçant l'expulsion n'ont jamais été aussi nombreuses depuis dix ans. Bien souvent les ménages modestes sont confrontés à des choix dramatiques entre se soigner, s'habiller ou conserver leur logement.

QUAND LA SOLIDARITÉ NATIONALE FAIT DÉFAUT... LES DIFFICULTÉS DE LOGEMENT SONT « PRIVATISÉES »

Face à cette détérioration de la situation économique, on attendrait des responsables politiques qu'ils prennent les mesures permettant de lutter contre l'extension sans précédent de la crise du logement. Tel n'est malheureusement pas le cas et la Fondation Abbé Pierre s'alarme d'une incapacité croissante de la politique du logement à limiter cette extension et à juguler les difficultés que rencontrent de plus en plus de ménages pour se loger.

C'est cette double évolution, celle d'une aggravation des difficultés de logement très clairement indexée sur la crise économique d'un côté, et celle d'un recul de l'intervention publique alors que la situation exigerait un plus grand engagement, d'un autre côté, qui donne à la période actuelle un caractère inédit mais dramatique. C'est l'effet cumulatif de ces deux évolutions que soulignent les intervenants sociaux, les gestionnaires de

dispositifs d'accueil, les associations en contact avec des personnes en difficulté ou les bailleurs sociaux que nous avons rencontrés pour réaliser ce rapport. Quand ils rendent compte de l'aggravation de la situation, ils associent toujours ces deux registres d'explication. Cela est nouveau et particulièrement inquiétant. **Face à de tels choix politiques qui ne prennent pas en compte les préoccupations des ménages en France qui font du logement un problème majeur, à l'égal de l'emploi, la Fondation Abbé Pierre est extrêmement préoccupée et appelle à une prise de conscience** des effets qu'ils produisent, notamment pour les plus modestes de nos concitoyens.

On assiste en effet à **une réduction du champ d'action de la solidarité nationale envers les plus démunis.** L'État s'est déchargé de la responsabilité des fonds de solidarité pour le logement sur les départements qui, contraints par leurs difficultés financières tendent, par diverses mesures, à limiter les possibilités d'accès à ces fonds. L'État a fait de la refondation du secteur de l'hébergement un grand chantier national, mais les moyens qu'il y consacre ne permettent pas de faire face aux demandes nouvelles. Plus grave encore, **il adopte des mesures concernant le logement qui renforcent l'insécurité des plus fragiles.** Il en est ainsi par exemple de la fongibilité des prestations de la CAF. Un trop perçu de prestation (RSA, prestation familiale ou AAH) qui ne pouvait auparavant qu'être récupéré sur ces mêmes prestations, peut désormais l'être sur l'aide au logement qui n'est plus sanctuarisée. Cela a évidemment des conséquences néfastes sur la capacité des ménages à s'acquitter de leur loyer. Il en est également ainsi de la mesure qui supprime la rétroactivité de trois mois des aides à la personne. Dès 2011, le versement de l'allocation logement prendra effet à partir de la date de la demande, pénalisant ainsi les plus modestes. L'économie attendue par le Gouvernement est de 240 millions d'euros, elle se traduira évidemment par une dépense supplémentaire du même montant pour les ménages.

Les choix gouvernementaux en matière de logement ne permettent pas davantage d'aider ceux qui basculent dans la précarité. Leur situation est au contraire encore aggravée par des mesures adoptées récemment dans le cadre de la politique du logement. Le fonctionnement du marché immobilier comme parfois les mesures adoptées dans le cadre de la politique du logement, conduisent à accentuer leur vulnérabilité. Des ménages de salariés qui n'étant pas éligibles au logement social et ne bénéficiant pas d'aides au logement, peuvent ainsi être fragilisés. C'est le cas par exemple de ceux qui se retrouvent juste au-dessus des plafonds des aides personnelles au logement dont le pouvoir solvabilisateur s'érode (une personne isolée était exclue de l'APL lorsqu'elle touchait 1,15 Smic en 2000, elle l'est avec 1,06 Smic en 2009). Des ménages, précédemment éligibles au logement social, peuvent se trouver obligés de recourir à un logement locatif privé beaucoup plus cher (en moyenne le double) et ne pas bénéficier d'aide personnelle au logement. Le resserrement de l'aide sur les ménages les plus modestes ne serait pas condamnable en soi, si cela ne mettait pas en difficulté ceux qui se trouvent ainsi exclus.

Une telle situation, dans laquelle les choix effectués en matière de politique du logement contribuent à aggraver la situation des ménages déjà affectés par les effets sociaux de la crise économique survenue en 2008, n'est évidemment pas satisfaisante. Elle ne l'est pas parce qu'elle renonce à répondre aux besoins sociaux : la contribution au financement du logement social s'effondre alors que dans le même temps l'aide pour l'accession à la propriété (PTZ) s'ouvre à tous les primo-accédants sans condition de ressources et que l'aide à l'investissement locatif privé ne comporte pas de contrepartie sociale⁶. Elle ne l'est pas parce qu'elle intervient a minima pour ceux qui sont « tombés » et sont alors récupérés dans

la « voiture-balai », sans se préoccuper de ceux qui pourraient suivre le même chemin. Pour le dire autrement, **la politique du logement n'intervient pas sur les mécanismes qui génèrent des exclusions dans le domaine du logement.** Elle ne permet pas de prévenir les difficultés en agissant en amont pour éviter leur apparition, autant que faire se peut.

Les choix faits en matière de politique du logement ne sont également pas satisfaisants car ils conduisent à **« une privatisation des difficultés de logement »**. C'est en effet bien de cela dont il s'agit quand les difficultés que rencontrent les ménages dans leur rapport au logement leur sont renvoyées. Quand elles sont invisibles dans l'espace public et ne relèvent plus de la solidarité nationale, et que les souffrances qu'elles génèrent s'expriment alors seulement dans la sphère domestique et relèvent de solidarités de proximité ou de la débrouille. Il en est ainsi quand des personnes renoncent aux aides auxquelles elles ont pourtant droit (« non recours ») par découragement ou pour tout autre motif. Quand la gestion de la précarité énergétique s'effectue de façon individuelle en coupant le chauffage par exemple. Quand des ménages doivent procéder à des arbitrages douloureux au sein de leur budget parce que leurs ressources n'ont pas suivi l'évolution du coût du logement. **C'est également cette même logique qui s'exprime avec la promotion de l'accession à la propriété qui permet de renvoyer la charge financière du logement vers les ménages.**

Cette évolution préoccupante va à l'encontre de **la nécessité de mieux protéger les personnes** en matière de logement et de ne pas les laisser seules face aux difficultés qu'elles rencontrent pour se loger. Il faut pour cela tenir compte des situations concrètes (difficultés d'accès, risque de perte de logement, blocage de trajectoire résidentielle) qui concernent des publics différents et qui ont pour caractéristiques d'être mouvantes. Au-delà des protections individuelles ouvertes

6. Pour une analyse détaillée de cette évolution se reporter au chapitre 4 du rapport.

par l'appartenance à une catégorie (les locataires protégés par la loi de 1989, les demandeurs de logement par la loi Dalo de 2007), il faut ajouter des interventions reposant sur la solidarité collective permettant de faire face à l'instabilité des situations et à la vulnérabilité que cela crée pour les personnes qui y sont confrontées. Il s'agit d'une question centrale dans un contexte où les évolutions économiques, sociales et démographiques d'un côté, le fonctionnement du marché du logement d'un autre, contribuent à la fragilisation de la situation et de la trajectoire des ménages modestes. Ils ne peuvent alors bénéficier d'une situation suffisamment sécurisée pour vivre paisiblement et envisager l'avenir avec un minimum de sécurité.

Là où l'on attend de l'État qu'il joue son rôle de garant de la solidarité nationale, c'est à un recul de son engagement que l'on assiste dans le domaine du logement. De nombreuses mesures adoptées récemment ne traduisent pas seulement un retrait de son intervention, mais apparaissent à la source des difficultés que vivent les personnes fragiles et modestes. Cette évolution suscite ce détournement de l'interpellation de la Fondation Abbé Pierre en 2008, (« *Quand on est malade on reste à la maison, mais quand c'est la maison qui rend malade ?... »*⁷) : **quand on est en difficulté, on attend de l'intervention publique une aide, mais quand ce sont les politiques qui aggravent la situation...** c'est la situation de millions de personnes qui se détériore.

7. Il s'agit de l'accroche de lancement du programme « SOS Taudis », novembre 2007.

Une France de propriétaires, à tout prix ?

DEUXIÈME CHAPITRE

Le développement de l'accession à la propriété correspond à une dimension forte et centrale de la politique du logement conduite depuis plusieurs années et particulièrement depuis 2007. Elle vise à donner aux Français qui ne sont pas propriétaires la perspective de réaliser un rêve très largement partagé puisque 90 % d'entre eux estiment qu'il s'agit de la meilleure solution de logement⁸. Cette ambition s'inscrit en fait dans une tendance longue et a été reprise, avec quelques variations d'intensité selon les périodes, par tous les gouvernements qui se sont succédés depuis le début des années 1950.

8. Etude AVendreALouer.fr / OpinionWay du 25 août 2010.

Ce qui est nouveau depuis 2007, c'est la volonté exprimée par le Président de la République d'**atteindre 70 % de propriétaires**⁹ (ils sont 58 % aujourd'hui) et de faire de cet objectif l'étendard presque exclusif de sa conception de la question du logement. Il correspond aux aspirations de la majorité des ménages et est légitimité par le recours à des comparaisons internationales qui feraient apparaître le « retard » de la situation française par rapport à celle d'autres pays européens (Portugal, Espagne, Italie, Grèce ou Royaume-Uni notamment).

Ce qui est également exprimé de manière très explicite par le Président de la République, c'est la volonté de **fonder la sécurité sur la propriété face**

9. Ce qui suppose une augmentation de 3,5 millions du nombre de propriétaires (ils étaient 15 millions environ en 2006).

aux aléas de la vie, qui représente à ses yeux un viatique pour affronter l'avenir dans de bonnes conditions (baisse des revenus au moment du passage à la retraite, réserve financière mobilisable pour supporter le coût de la prise en charge de la dépendance qui survient avec le vieillissement). La propriété d'un logement est également présentée comme **un facteur de responsabilisation**. À travers la constitution d'un patrimoine, c'est le comportement moral des ménages qui se verrait amélioré, la propriété étant supposée avoir pour vertu de briser la distance que peut avoir le ménage, lorsqu'il est locataire, par rapport au bien qu'il occupe (voire par rapport au quartier qu'il habite), et notamment de plus fortement l'impliquer dans sa gestion et dans son entretien.

Si l'ambition de favoriser le développement de la propriété est louable, tant elle fait écho aux aspirations des Français, est-il pour autant opportun, en ces temps de crise, de faire de l'accession à la propriété la pierre angulaire de la politique du logement ?

DEVENIR PROPRIÉTAIRE : UNE ASPIRATION PARTAGÉE, UN PROCESSUS INÉGALITAIRE

Être propriétaire correspond pour beaucoup à une progression sur le plan social et économique. C'est aussi améliorer ses conditions de vie et leur conférer une certaine stabilité. Sans aucun doute, cette stratégie peut s'avérer gagnante... pour beaucoup, mais tous n'y parviennent pas et l'accès à la propriété reflète les clivages sociaux, cela sans doute encore plus aujourd'hui qu'hier. Le mirage d'une propriété aux vertus magiques pour tous ne résiste pas à l'analyse de l'hétérogénéité des propriétaires et du processus inégal de développement de la propriété.

Le slogan « une France de propriétaires » laisse entendre que toutes les catégories sociales sont concernées par le développement de l'accession

à la propriété. Et si toutes les qualités qu'on lui prête étaient avérées, on aimerait qu'il en soit ainsi. Tel n'est évidemment pas le cas car, contrairement à ce qui a pu se passer à d'autres périodes, **la propriété ne se diffuse pas au même rythme dans toutes les catégories sociales** et n'a pas le même poids selon les tranches d'âge. On est d'autant plus propriétaire que l'on est âgé et il apparaît plus difficile pour les jeunes générations d'y accéder aujourd'hui qu'hier.

Malgré des conditions de crédit extrêmement favorables et les mesures de soutien à l'accession adoptées par le Gouvernement ces dernières années (crédit d'impôt, prêt à taux zéro, allègement de TVA, Pass foncier), les résultats ne sont pas au rendez-vous puisque **les ménages modestes et les classes moyennes¹⁰ ont eu de plus en plus de difficultés à devenir propriétaires**. Ils représentaient 45 % des acquéreurs de résidences principales en 2003, à peine plus de 30 % cinq ans plus tard. D'autres données émanant du Credoc¹¹ soulignent également le développement hétérogène de la propriété : les ménages les plus pauvres sont en effet de moins en moins souvent propriétaires de leur logement (37 % des 20 % des ménages les plus modestes sont aujourd'hui propriétaires de leur logement alors qu'ils étaient 47 % en 1988), alors que les plus aisés le sont de plus en plus (65 % des 20 % des revenus les plus élevés étaient propriétaires de leur logement en 1988, ils sont 76 % aujourd'hui). Toutes les sources statistiques dressent ainsi un constat sans appel : **la part des ménages modestes parmi les accédants récents n'a cessé de décroître au cours des quinze dernières années**.

La hausse des prix de l'immobilier au cours de la dernière décennie, a profondément modifié les conditions d'accession à la propriété et a conduit

10. Ces catégories désignent ici ceux qui ont entre 1,5 et 3 Smic en ressources nettes selon les différentes compositions des ménages et selon les zones.

11. CREDOC, Consommation et modes de vie, « *La crise du logement entretient le sentiment de déclassement* », n°226, février 2010, 4 p.

à une augmentation du « droit de passage » pour obtenir le statut prisé de propriétaire. Les accédants recourent ainsi de manière plus fréquente et plus importante aux crédits immobiliers (leur montant moyen a augmenté de 75 % depuis le début des années 2000) et à cela s'ajoute la nécessité de disposer d'un apport initial de plus en plus important qu'il soit constitué d'une épargne préalable, d'un transfert familial ou d'une première acquisition (il a progressé d'environ 60 % entre la fin des années 1990 et le milieu des années 2000). Avec cette hausse du « ticket d'entrée », c'est finalement à une sélectivité accrue dans l'accès au statut de propriétaire — et à ce qu'il apporte en terme de protection — à laquelle la France se trouve aujourd'hui confrontée. Une récente étude précise que près de **9 ménages sur 10 qui ont accédé** pour la première fois à la propriété au cours de ces 5 dernières années **avaient des parents propriétaires de leur résidence principale**¹², confirmant ainsi le caractère héréditaire de la propriété.

Ainsi, se crée un cycle — vertueux pour certains — qui fait que **les bénéfices liés aux patrimoines sont cumulatifs et rebondissent dans le temps** : ceux qui ont fini de payer des charges de remboursement de prêt peuvent épargner ou acheter un autre bien et sont donc d'autant plus en mesure, à terme, de transmettre une partie de leur patrimoine à leurs enfants qui verront leurs efforts pour accéder à la propriété diminuer d'autant, leur permettant à leur tour d'accumuler un patrimoine transmissible...

Le logement contribue ainsi au creusement des inégalités de patrimoine en France qui sont considérables et bien supérieures aux inégalités de revenus. **Les 10 % des ménages les moins fortunés disposaient en 2004 d'un patrimoine privé moyen de 810 euros contre 656 380 euros pour les 10 % des ménages les plus riches.** La même année, les 1 % des ménages les plus riches possèdent 13 %

du patrimoine et les 10 % les plus riches en possèdent près de la moitié (46 %), alors que les 50 % les moins riches n'en détiennent que 7 %.¹³

Les limites d'une politique du « tout-accession »

La politique du logement qui fait aujourd'hui du développement de l'accession à la propriété son objectif majeur, risque de mettre des propriétaires, notamment les plus modestes, en difficulté et de générer des effets urbains, immobiliers et sociaux particulièrement préoccupants.

ÊTRE PROPRIÉTAIRE : UN STATUT QUI PROTÈGE OU UN RÊVE QUI PIÈGE ?

L'accès à la propriété quand il se réalise dans des conditions financières particulièrement tendues, peut être source de déstabilisation pour les ménages qui y consacrent une part trop importante de leurs revenus. Comme il ne contribue pas toujours à une amélioration des conditions de vie. Dans ces cas-là, la propriété se révèle bien plus un rêve qui piège qu'un statut qui protège.

En raison de la progression des coûts immobiliers et des apports limités des ménages, on assiste à une généralisation et à une banalisation de l'endettement (dans 85 % des cas, l'accession s'effectue par le recours à l'emprunt). L'accroissement de l'endettement des ménages pour accéder à la propriété trouve évidemment son origine dans la déconnexion entre l'évolution des prix de l'immobilier et celle du revenu des ménages qui contribue à accroître les difficultés pour les ménages moins aisés. **L'emprunt qui représentait 3,4 années de revenu pour les ménages les plus modestes (1^{er} quartile) à la fin des années 1990, en représente 5,3 au milieu des années 2000, alors que son poids a faiblement augmenté pour les plus riches (de 1,7 à 2,4 années).** Plus que

12. Observatoire Cetelem de l'immobilier. Rapport 2010.

13. Insee, Enquête patrimoine, 2004.

d'autres, les ménages modestes ont vu leur durée d'endettement augmenter (un an de plus chaque année) tout comme leur taux d'effort (un point de plus chaque année et désormais très souvent plus de 30 %)¹⁴.

Dans ce contexte général, les différences de taux d'effort en fonction des niveaux de vie¹⁵ sont particulièrement marquées chez les accédants : **le taux d'effort net est de 42,8 % pour les ménages qui disposent des revenus les plus bas** (premier quartile) — un niveau bien supérieur au seuil de 33 % que l'on considère comme la limite à ne pas dépasser — **contre 21,3 % pour les plus aisés** (dernier quartile).

Le coût du logement est souvent renchéri par les choix de localisation que font les ménages les plus modestes pour accéder à la propriété. En 2007, deux ménages modestes sur trois¹⁶ ayant acquis un logement ont accédé à la propriété en zone C (rurale ou semi-urbaine), là où les prix sont les plus faibles, contribuant ainsi à l'étalement urbain. Pour ces ménages modestes, l'accès à la propriété pourrait bien alors être une source de fragilisation puisque le budget consacré aux déplacements quotidiens n'a généralement pas été intégré au moment de faire le choix d'acquérir un logement en périphérie ou bien il a été sous estimé.

14. Selon l'USH, Congrès de Cannes 2008.

15. Niveau de vie : revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation (UC). Le niveau de vie est donc le même pour tous les individus d'un même ménage. Les unités de consommation sont ici calculées selon l'échelle d'équivalence dite de l'OCDE modifiée qui attribue 1 UC au premier adulte du ménage, 0,5 UC aux autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 UC aux enfants de moins de 14 ans (source : Insee).

16. Disposant de ressources inférieures aux plafonds PLUS ce qui représente de 60 % à 70 % de la population.

Il n'est donc pas étonnant de constater qu'un certain nombre d'accédants se trouve très rapidement confronté à des difficultés de remboursement des prêts contractés et à un risque de surendettement. La faiblesse des apports personnels et l'allongement de la durée d'endettement contribuent à alourdir le coût global du crédit (intérêts d'emprunts et prime de risque) et à mettre en difficulté de nombreux ménages. Et cela d'autant plus qu'ils sont confrontés à des aléas de la vie (séparation, perte d'emploi, etc...) et parfois obligés à la mobilité sans que la revente de leur bien ne leur permette toujours de récupérer leur mise. De fait, on remarque que le nombre de ménages surendettés - dont le dossier implique un crédit immobilier - a fortement augmenté mais aussi que leur niveau d'endettement est de plus en plus conséquent. **Un constat appuyé par l'Enquête logement 2006 de l'Insee qui indique que 565 000 ménages propriétaires ou accédants ont rencontré des difficultés pour payer leurs charges ou remboursement de prêts immobiliers, et que parmi eux 70 000 ont été en situation d'impayés.**

Être propriétaire ne préserve pas davantage du risque d'être confronté un jour au mal-logement. Certes, les situations de mal-logement sont proportionnellement moins fréquentes chez les propriétaires que chez les locataires, mais l'intensité de leur expression apparaît particulièrement virulente. Ces situations se retrouvent en milieu rural, généralement en logement individuel, comme en milieu urbain, le plus souvent en logement collectif. Elles ne sont pas seulement des survivances du passé mais résultent de dynamiques en cours. C'est le cas de l'installation en milieu rural de ménages attirés par le faible coût de logements qu'ils ne pourront bien souvent pas remettre en état compte tenu de la modestie de leurs ressources. Ou de l'acquisition dans une copropriété dégradée (ou qui l'est devenue) dont les propriétaires ne peuvent assurer la remise en état et qui se referme comme un piège faute de pouvoir revendre le logement à un prix permettant de s'installer ailleurs.

ENJEUX NÉGLIGÉS D'UNE POLITIQUE DU « TOUT-ACCESSION »

Si l'accession à la propriété, quand elle ne s'effectue pas dans de bonnes conditions, peut contribuer à mettre en difficulté ceux qui en bénéficient, une politique qui en fait son axe principal - voire exclusif – risque d'oublier d'autres aspects majeurs de la politique du logement. Le développement de l'accession à la propriété recouvre bien d'autres enjeux que l'augmentation du nombre de propriétaires occupants.

Des enjeux urbains, quand l'accession s'accompagne d'un étalement urbain consommateur d'espace, d'énergie et de temps ou qu'elle contribue au renforcement de la ségrégation. Contraints de s'installer, pour des raisons économiques, dans des périphéries toujours plus éloignées des villes, les accédants à la propriété modestes contribuent au développement croissant de l'étalement urbain. 47,5 % des accédants récents ayant acheté dans le neuf entre 2002 et 2006 habitent ainsi en zone rurale, qu'elle soit éloignée ou périurbaine ; ils étaient 29% au début des années 1990 et 38,3 % à la fin des années 1990¹⁷. Cela a évidemment un coût financier important pour les ménages, mais aussi un coût écologique lourd, dénoncé par « le Grenelle de l'environnement ». Dans les conditions telles que proposées actuellement, promouvoir l'accession à la propriété peut donc apparaître... anachronique. Sans parler du risque de concentration accrue des populations en fonction de leurs situation et origine sociales, ainsi que des différences dans l'exposition aux risques immobiliers : les plus fragiles étant contraints d'accéder aux biens dont la valeur peut le plus fortement évoluer et est de ce fait incertaine.

Une politique du « tout-accession » recouvre également des enjeux immobiliers, quand le déve-

loppement de l'accession à la propriété masque l'importance que revêtent la diversité de l'offre et la possibilité de choix du statut résidentiel. En ne regardant que d'un seul côté, celui des pays qui ont un nombre important de propriétaires (mais en omettant de citer des pays comme l'Albanie, la Bulgarie ou la Roumanie dont l'évocation pourrait réduire la force de l'exemple), on ne voit pas que les pays qui ont un taux de propriétaires comparable à la France ou même plus faible (Autriche, Pays-Bas, Suède, Danemark, Allemagne), sont des pays qui présentent une offre relativement diversifiée et équilibrée¹⁸ (les logements locatifs représentent entre 30 % et 50 % des parcs immobiliers dans ces différents pays). Une politique qui conduirait à réduire l'importance du parc locatif ferait l'impasse sur son utilité sociale et conduirait inévitablement à rendre encore plus problématique la réponse à la crise du logement.

Une politique du « tout-accession » révèle des enjeux sociaux, enfin, quand le développement de la propriété ne s'accompagne pas de mesures de sécurisation des propriétaires et contribue à mettre en évidence le décalage qui se creuse entre propriétaires et locataires. Ces derniers voyant leur situation se dégrader progressivement depuis une vingtaine d'années tant au niveau de leur revenu, que du taux d'effort qu'ils doivent consentir pour se loger, ou de leurs perspectives résidentielles puisque leur capacité à passer d'un secteur immobilier à l'autre, s'est considérablement réduite pour les plus modestes d'entre eux.

LE « TOUT-ACCESSION » : UNE POLITIQUE DISCUTABLE

Le souhait de devenir propriétaire, est tellement partagé au sein de la population que les responsables politiques ont tendance à faire l'impasse sur les conditions dans lesquelles on accède à la

17. Insee Première n°1291, « L'accession à la propriété dans les années 2000 », mai 2010.

18. L'Allemagne qui sert de référence à nos responsables politiques dans d'autres domaines que le logement, a un taux de propriétaires occupants de 43 % et 57 % de locataires.

propriété et sur les inégalités qu'elle génère. Bref, ils nient la stratification de la société et les perspectives résidentielles inégales qui s'ouvrent selon que l'on est riche ou que l'on dispose de revenus modestes. **Pour les ménages les plus modestes, les responsables politiques inventent alors des leurres ou des substituts à l'accession sociale à la propriété** qu'il s'agisse de la « maison à 15 euros par jour » ou de « l'appartement à 18 euros par jour » qui ont succédé en 2009 à la tentative des « maisons à 100 000 euros ». Leur écho médiatique a sans aucun doute été plus fort que leur impact sur la réalité. Un an après leur lancement en 2005, **seules 80 maisons à 100 000 euros avaient été construites** et 5 ans après, les services de l'État évoquent la réalisation de 800 maisons mais à des prix qui se situent entre 130 000 et 150 000 euros. **L'insignifiance de ces résultats souligne** la difficulté à faire bénéficier de l'accession à la propriété les ménages les plus modestes et révèle, s'il en est encore besoin, **le caractère profondément inégalitaire de l'accession à la propriété.**

La Fondation Abbé Pierre ne condamne évidemment pas l'accession à la propriété mais son caractère profondément inégalitaire, et les conditions dans lesquelles on y accède, qui fragilisent les ménages les plus modestes. De même, ce n'est pas le soutien qu'apporte la politique du logement à l'accession à la propriété¹⁹ qui pose problème pour la Fondation Abbé Pierre, mais le fait que cet objectif soit devenu central et quasi unique dans la politique du logement. Au point de prêter à cette politique du « tout-accession » des vertus qu'elle n'a pas. Ni pour résoudre la crise du logement puisque les pays qui ont fait le choix de la propriété ne parviennent pas à répondre aux besoins de leur population (l'Espagne est l'exemple le plus connu et les critiques viennent de ses pro-

pres responsables politiques et économiques). Ni pour lutter contre la ségrégation urbaine puisque le développement de l'accession à la propriété peut accompagner les mécanismes ségrégatifs à l'œuvre au niveau de territoires, qui dépassent très largement les limites des villes.

Si cette politique est éminemment discutable, c'est fondamentalement parce qu'**elle part de postulats erronés pour définir les objectifs de l'action publique en matière de logement.** Ce sont donc ces postulats qu'il faut interroger pour conclure. **« Le retard de la France »** en matière de développement du statut de propriétaire, **souvent évoqué, doit être relativisé** comme nous l'avons indiqué précédemment, car le maintien d'un parc locatif consistant est une des conditions nécessaires à la résolution de la crise du logement. Si l'aspiration des Français à être propriétaire est indéniable, la réalité est plus nuancée, et la nuance réside dans l'écart entre le rêve et la réalité. Un article²⁰, publié au lendemain de l'annonce de la réforme de l'accession, précise qu'en 2006, *« par goût, pour ne pas freiner leur mobilité, par peur des charges ou de l'endettement, 45 % des ménages désirant changer de logement souhaitent rester ou devenir locataires ; ils n'étaient que 39 % en 1988 »*.

Quant à l'assertion selon laquelle **« la propriété serait un facteur de responsabilisation »**, elle est elle aussi discutable. Avec des taux d'effort proches pour les différents statuts d'occupation²¹, force est de constater que les propriétaires déclarent environ 3 fois moins de retard de paiement que leurs homologues du parc locatif (entre 3 et 4 %, contre 10 à 12 %)²². Plus réguliers dans le règlement de leurs échéances, les propriétaires sont-ils plus responsables ? Derrière la comparaison brute

19. Construire 500 000 logements par an pour répondre aux besoins sociaux et sortir de la crise du logement, suppose évidemment de développer l'accession à la propriété dans le neuf. Si l'on considère nécessaire la production de 150 000 logements sociaux chaque année, d'environ 100 000 logements locatifs privés, ce sont alors environ 250 000 logements qui devraient être construits pour l'accession à la propriété.

20. *Les Échos*, « Le fossé se creuse entre propriétaires et locataires », 15 septembre 2010.

21. Taux d'effort net des accédants estimé en 2006 à 24,1 %, à 21,9 % chez les locataires du parc social et à 26,3 % chez ceux du parc privé.

22. CREDOC, à partir de l'enquête SILC d'Eurostat, 2007. Les paiements effectués par les propriétaires concernent les mensualités de remboursement des emprunts, et les loyers en ce qui concerne les locataires.

des taux d'effort et taux d'impayés, se cache en réalité des situations socio-économiques assez contrastées. En effet, les accédants à la propriété disposent en moyenne de revenus presque 2 fois supérieurs (+85 %) à ceux des locataires²³ et il leur reste, une fois payées les mensualités du crédit, un reste-à-vivre d'environ 2 650 €, alors qu'un locataire ne disposera plus que de 1 500 €, une fois payé son loyer. Ce n'est donc pas tant le fait d'accéder à la propriété qui « responsabilise » par rapport au paiement des mensualités liées à l'occupation du logement, que le profil économique et social des propriétaires, qui leur assure une plus grande marge budgétaire que les locataires.

Enfin, le dernier postulat sur lequel se fonde la politique du « tout-accession » renvoie au fait qu'« **être propriétaire est une sécurité** ». Il se vérifie sans doute souvent (notamment parce qu'elle permet de supporter une moindre charge de logement quand survient la retraite et la diminution de revenu qui l'accompagne), mais il n'apparaît effectif que si celui qui la détient en retire le produit de la vente (directe ou en viager) pour faire face aux dépenses qu'entraînent, par exemple, l'entrée dans une maison de retraite ou la prise en charge de la dépendance. À moins que cela s'opère à l'occasion d'un recours sur succession pour rembourser les dépenses engagées par la collectivité. **La propriété ne protégerait alors qu'en devenant liquide et en disparaissant. Mais cela entre alors en contradiction avec la volonté souvent exprimée par les propriétaires de pouvoir transmettre leur bien à leurs enfants ou petits-enfants.**

Si on fait reposer la sécurité face aux aléas de la vie sur la propriété, on contribue de fait à **mettre en place un système particulièrement inégalitaire puisque la protection des individus serait alors indexée sur la propriété dont la valeur est éminemment variable**, selon les catégories sociales. Sans compter qu'une telle forme de sécurité ferait alors défaut aux locataires. Ce projet qui se dessine et

fait écho à la réforme des retraites (la propriété pour ne pas avoir de charge de remboursement au terme de la vie active), comme à celle de la dépendance (la propriété pour en supporter une partie de la charge), est inquiétant puisqu'il conduirait, s'il était mis en œuvre encore plus largement, à constituer trois niveaux de protection. Une sécurité maximale pour ceux qui détiennent un patrimoine important et pourraient s'appuyer sur les revenus qu'il procure pour se protéger. Une sécurité incertaine et fragile pour ceux qui seraient obligés de « consommer » leur patrimoine pour faire face aux dépenses qu'entraîne l'allongement de la durée de la vie, et ne pourraient plus alors le transmettre à la génération suivante. Pour eux, la généralisation de la récupération sur succession dans le cadre de la prise en charge de la dépendance, reviendrait en fait à réinstaurer un impôt sur succession, pénalisant les plus modestes, propriétaires de leur seule résidence principale. Quant aux locataires, quelle sécurité peut alors leur être garantie dans une période où les mécanismes de protection sociale s'érodent ? La question doit être posée à ceux qui prônent de fonder la sécurité sur la propriété.

À terme, le risque existe bel et bien que le fossé se creuse entre les ménages qui ont pu éviter les différents écueils de la propriété — et pour lesquels se loger signifierait toujours plus de bénéfices — et les autres, fragiles dans leur accession ou exclus de cette ambition, pour lesquels se loger représenterait finalement toujours plus de sacrifices. À l'heure où la crise du logement s'exprime avec une intensité rare et où les deniers publics doivent être utilisés de la plus juste des manières, **le risque d'une politique socialement contre-productive est bien réel.** À l'heure où l'horizon devient incertain pour beaucoup, bâtir la sécurité sur la propriété pourrait apparaître comme un leurre et contribuer à développer un système injuste et d'efficacité limitée. C'est en cela que la politique qui est menée est discutable et par rapport aux enjeux auxquels doit normalement répondre la politique du logement.

23. 3 545 € par UC pour les accédants, contre 1 906 € pour les locataires.

Pour une politique du logement juste, ambitieuse et protectrice

QUATRIÈME CHAPITRE

Au début de cette année 2011, la reprise économique annoncée marque le pas. Elle est insuffisante pour réduire les effets sociaux de la crise engagée en 2008. Le chômage s'est envolé pour dépasser le seuil des 4 millions de chômeurs à la fin du mois de novembre 2010²⁴, la précarité gagne du terrain et les perspectives demeurent relativement sombres, y compris pour les salariés dont les revenus progressent désormais moins rapidement que par le passé, voire ne progressent plus²⁵. La crise économique a ainsi accentué et rendu plus vive encore la crise sociale : les plus fragiles voient leurs difficultés s'intensifier, des personnes jusque-là protégées se retrouvent en situation précaire et l'horizon devient incertain pour beaucoup.

Cette situation est d'autant plus inquiétante que **la parenthèse de la crise du marché immobilier s'est rapidement refermée et les prix ont repris leur folle marche en avant**. Dans ces conditions, la crise du logement qui touche les ménages modestes, et a fortiori les plus fragiles, est plus que jamais préoccupante et à l'origine de souffrances pour un nombre toujours plus important de ménages. **Les difficultés d'accès au logement sont renforcées par la baisse de la construction qui creuse le déficit de logement** estimé à environ 900 000 unités, et par l'insuffisance chronique de l'offre locative à bon

marché qui s'est réduite comme peau de chagrin dans le parc privé sous l'effet de l'envolée des loyers de relocation qui ont quasiment doublé en dix ans, notamment dans les villes où les besoins sont importants. L'augmentation continue du coût du logement, depuis le début des années 2000, contribue à creuser les inégalités face au logement puisque les dépenses de logement captent près de 40 % des ressources des ménages modestes (accédants et locataires du secteur privé). Et **pour les personnes qui vivent dans les quartiers dépréciés d'habitat social, les perspectives d'amélioration de leur situation s'évanouissent**. Annoncé en 2007, espéré depuis, le « Plan Marshall » pour les banlieues est tout simplement abandonné aujourd'hui²⁶, alors que l'on assiste au renforcement de la ségrégation et des inégalités territoriales.

Face à une telle situation, on attendrait des responsables de la politique du logement qu'ils mobilisent les moyens permettant à chacun de vivre dignement et de pouvoir se projeter dans l'avenir, mais c'est à l'inverse que l'on assiste. Et quand on attendrait qu'ils renforcent les moyens affectés à l'hébergement et au logement, **c'est à un affaiblissement de la solidarité que nous sommes confrontés**.

24. Nombre de chômeurs inscrits sans aucune activité ou avec une activité réduite à la fin du mois de novembre 2010, auquel il faut ajouter les 600 000 personnes inscrites, mais qui pour diverses raisons, ne sont pas tenues de faire des actes positifs de recherche d'emploi.

25. Selon une enquête de l'Institut BVA pour l'Expansion, publiée en novembre 2010, plus de six Français sur dix n'ont pas vu leur salaire revalorisé significativement depuis deux ans. Pire : quatre sur dix affirment ne pas avoir été augmentés depuis plus de cinq ans.

26. Cf. les propos du nouveau ministre de la Ville dans un entretien au journal Le Monde, paru dans l'édition du 9 décembre 2010.

L'action en faveur du logement des personnes les plus fragiles se situe aujourd'hui à un tournant

Les dispositifs mis en place dans le courant des années 1990 pour protéger les ménages les plus fragiles et leur permettre d'accéder à un logement ou de s'y maintenir (plans départementaux d'action en faveur du logement des défavorisés, fonds de solidarité pour le logement) sont simultanément confrontés à l'augmentation du nombre de personnes qui les sollicitent et aux contraintes budgétaires qui pèsent sur les budgets publics. Leur capacité d'intervention s'en trouve limitée au moment où l'action de l'État en direction des plus fragiles se durcit. Pour certains d'entre eux, la compassion n'est plus de mise et seule prévaut une approche sécuritaire. C'est notamment celle qui s'est exprimée au cours de l'été 2010 vis-à-vis des Roms et des Gens du voyage, c'est celle qui prévaut avec la loi Loppsi 2 (Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure) adoptée²⁷ en seconde lecture à l'Assemblée nationale, dans laquelle le Gouvernement affiche sa volonté de faire la guerre aux habitants des bidonvilles, de logements de fortune, de campements de sans-abri, mais aussi aux personnes ayant choisi d'habiter en caravanes, camions, roulottes... Son article 32^{ter} donne un pouvoir arbitraire et disproportionné au Préfet qui peut décider d'expulser leurs habitants, sans qu'il soit besoin d'une décision de justice pour le faire comme c'est le cas aujourd'hui. C'est une même inspiration qui semble conduire l'État à **faire des démonstrations de force face aux événements qui surviennent dans certains quartiers d'habitat social**, contribuant ainsi à jeter l'opprobre sur tous leurs habitants, alors qu'il a oublié ses promesses d'intervention en faveur des banlieues. **C'est là une conception bien étrange de la protection** que l'on doit aux plus faibles dans la société et bien éloignée des principes républicains.

L'ACTION EN FAVEUR DES PERSONNES LES PLUS FRAGILES DANS L'INCERTITUDE

Les incertitudes qui pèsent sur l'action en faveur du logement des personnes défavorisées apparaissent à travers l'évolution des plans départementaux (PDALPD) et des fonds de solidarité pour le logement (FSL). **Ces dispositifs, qui ont désormais vingt ans, sont aujourd'hui confrontés à la mise en œuvre effective de la décentralisation et aux difficultés de coordination et de financement qui en résultent**, ces dernières étant renforcées par les contraintes qui pèsent sur les budgets de l'État et des collectivités territoriales ainsi que par l'affaiblissement des services de l'État au niveau local.

On assiste ainsi à **une stagnation, voire à une diminution progressive des moyens disponibles localement pour soutenir les ménages en difficulté de logement** alors qu'augmente le nombre de personnes qui font appel aux dispositifs existants. Cette progression de la demande est surtout sensible pour les fonds énergie qui ont été intégrés aux FSL à partir de 2005 et sont très fortement sollicités. Asphyxiés par des charges qui augmentent avec la dégradation de la situation économique (RSA) ou avec le vieillissement de la population (APA), de nombreux Conseils généraux sont aujourd'hui obligés de resserrer leurs critères d'accès au FSL, alors même que les difficultés de paiement des loyers ou des crédits s'étendent à des catégories toujours plus nombreuses (travailleurs, retraités...) et ne concernent pas seulement les locataires, mais aussi et de plus en plus fréquemment des propriétaires.

Au-delà de cette diminution progressive des moyens consacrés au traitement des difficultés d'accès et de maintien, et de la perte d'efficacité des disposi-

27. Information à considérer au début de l'année 2011, à l'heure où ce rapport est bouclé.

tifs créés à cet effet, il faut noter un **risque de disjonction entre une approche sociale centrée sur les personnes et une action immobilière visant à développer une offre adaptée**. Ce risque s'inscrit dans la logique même de la décentralisation qui découple les FSL dont la responsabilité a été confiée aux Conseils généraux et le développement d'une offre de logements très sociaux qui s'opère sous la responsabilité de l'État et potentiellement des collectivités territoriales quand elles sont délégataires de la compétence des aides à la pierre.

Plus globalement, au-delà de la dérive des dispositifs existants, de leur incapacité à prendre en charge des problèmes qui n'avaient pas été imaginés au moment de leur création il y a de cela une vingtaine d'années, c'est sans doute l'absence de perspective conférée à l'action en faveur du logement des défavorisés qu'il faut interroger. **C'est cette absence de perspective, de sens donné à l'action publique qui est aussi à l'origine de l'essoufflement des dispositifs d'intervention et des acteurs qui les mettent en œuvre**. La logique de l'insertion n'irrigue plus l'action publique (même si elle sert encore de référence aux acteurs de terrain) et, surtout, la dimension sociale de la politique du logement n'est pas intégrée dans une vision de la politique du logement plus soucieuse de répondre aux besoins sociaux et de redonner des perspectives à tous ceux qui sont aux portes du logement ou risquent à tout moment de s'y retrouver. Le mot d'ordre « le logement d'abord » ne serait-il alors qu'un leurre ?

LE LOGEMENT D'ABORD ?

Au centre de la refondation du secteur de l'hébergement et de l'accès au logement²⁸, apparaît l'ob-

28. Cette nouvelle étape du Chantier national prioritaire 2008-2012 pour les personnes sans abri ou mal logées, engagée au printemps 2009 par les services de l'État, avec la participation des associations de lutte contre les exclusions et le mal-logement a conduit le Secrétaire d'État au Logement à publier, en novembre 2009, une feuille de route de vingt propositions et les principales orientations de ces réformes.

jectif du « logement d'abord », c'est-à-dire une priorité accordée à l'accès au logement, y compris pour les publics les plus vulnérables (favoriser le relogement des sortants d'hébergement, et l'accès direct à un logement pour ceux qui sont menacés d'expulsion par exemple). Or, **en l'absence d'une offre suffisante de logements à loyers accessibles, l'objectif du « logement d'abord » résonne davantage comme un slogan**, que comme un principe d'action. Et les menaces qui pèsent sur la production de logements sociaux constituent, de ce point de vue, un bien mauvais signe.

Alors que les orientations définies dans le cadre de la Refondation insistaient sur l'objectif de « **mieux prévenir la mise à la rue** », **aucun engagement fort n'a été pris en ce sens**, ni aucun signe de détente donné (refus réitéré de tout moratoire sur les expulsions locatives), et ceci malgré le mouvement de fragilisation des ménages dans le contexte de crise économique et sociale. La faiblesse du pilier de la prévention constitue une contradiction majeure de la Refondation : **derrière chaque nouvelle expulsion par exemple, ce sont autant de personnes qui risquent de se retrouver à la rue ou aux portes des dispositifs d'hébergement, et de venir grossir les rangs des ménages à reloger par les préfets dans le cadre de la loi Dalo**. Alors qu'elle devait constituer un des trois piliers essentiels de la Refondation (aux côtés de l'hébergement et du logement), la prévention en est finalement le parent pauvre, et **ce sont une fois de plus les personnes les plus vulnérables qui risquent de basculer dans diverses formes d'exclusion** (jeunes, personnes vieillissantes sans abri et/ou présentant des troubles d'ordre psychique, sortants de prison, de structures d'aide sociale à l'enfance, d'hôpital psychiatrique, migrants, etc.). Quant à l'ambitieuse refonte annoncée pour le secteur de l'hébergement, force est de constater aujourd'hui les dysfonctionnements organisationnels et contre-ordres qui se multiplient sur les territoires. Et **les orientations budgétaires pour les**

années à venir ne font que renforcer les inquiétudes : les engagements du Secrétaire d'État au Logement n'ont pas été tenus dans le secteur de l'hébergement et la promesse de maintien du budget se traduit in fine par une diminution de 3 à 4 % par rapport aux crédits délégués en 2010²⁹...

UNE POLITIQUE INJUSTE FONDÉE SUR DES POSTULATS ERRONÉS

Alors que face à l'élargissement de la crise du logement, on attendrait de l'État qu'il soutienne la production de logements à loyers abordables, les signaux sont particulièrement inquiétants : non-reconduction du Plan de cohésion sociale, ponctions financières sur les organismes Hlm, désengagement de l'État sur les aides à la pierre, baisse des moyens consacrés au conventionnement du parc locatif privé, absence de visibilité pour les associations immobilières à vocation sociale ou agréées en maîtrise d'ouvrage d'insertion... Au-delà de l'inquiétude qu'elles suscitent, ces diverses mesures invitent à s'interroger sur les principes qui fondent la politique du logement.

À l'évidence, le paradigme de l'insertion qui structurerait l'action en faveur des défavorisés, comme de celui de la mixité sociale qui avait largement inspiré la politique du logement dans les années 1990, tendent à s'effacer. On chercherait en vain leur évocation dans les discours tenus par les responsables de la politique du logement ces dernières années. Même celui du développement de l'offre de logements à vocation sociale qui était au centre du Plan de cohésion sociale (2005) et permettait de rendre plausible la mise en œuvre du Droit au logement opposable, ne semble plus de mise (ce plan n'a pas été prolongé lorsqu'il a pris fin en 2009). La politique du logement se fonde aujourd'hui sur d'autres principes, sans que les responsables politiques les énoncent de façon explicite pour autant.

Il faut donc les identifier à partir de l'analyse des mesures adoptées ces dernières années sachant que **ces principes d'action** résistent difficilement à l'analyse.

1^{er} POSTULAT : LE MARCHÉ DEVRAIT RÉGULER DE FAÇON SATISFAISANTE LES RAPPORTS ENTRE OFFRE ET DEMANDE DE LOGEMENT

La question de la réponse aux besoins sociaux est minorée, voire absente, des préoccupations politiques au profit d'une **approche qui valorise la capacité du marché à assurer la meilleure adéquation de l'offre et de la demande**. Alors que c'est justement parce qu'il ne permet pas de le faire, que l'intervention publique se déploie depuis plus d'un siècle dans le domaine du logement, pour apporter une réponse à ceux qui ne peuvent se loger dans les conditions de fonctionnement du marché. Comment en serait-il autrement aujourd'hui quand les prix de l'immobilier flambent à nouveau après une courte période de repli, quand les loyers de relocation — ceux que doivent acquitter les nouveaux locataires — ont quasiment doublé en dix ans ? D'ailleurs, **les tenants de cette conception régulatrice du marché ne manquent pas de solliciter l'État pour qu'il apporte son soutien à l'activité immobilière** quand celle-ci fléchit, comme cela a été le cas en 2008, pour donner naissance au Plan de relance. Le recours à un développement de logements sociaux pendant la crise a davantage été lié au soutien ou au sauvetage de promoteurs immobiliers qu'à la volonté d'accroître l'offre locative sociale comme le demandaient depuis de nombreuses années la Fondation Abbé Pierre avec les autres acteurs soucieux de la satisfaction des besoins. **Notons au passage, que quand l'État aide le marché cela s'appelle « la relance », mais que quand il déploie des mesures visant à renforcer le filet de sécurité pour les plus fragiles, l'aide devient une mesure d'« assistantat »** et — à ce titre — devient blâmable.

29. Crédits délégués aux services déconcentrés de l'État (y compris les 110 millions d'euros annoncés en mai 2010).

Au nom de cette croyance dans les vertus régulatrices du marché, les responsables de la politique du logement poursuivent le mouvement de désengagement financier de l'État et réduisent sa contribution à la dépense publique consacrée au logement. L'effort de la collectivité publique³⁰ en faveur du logement qui représentait 2 % du PIB en 2000, a fortement chuté depuis et représente 1,73 % du PIB en 2010. Ce recul étant principalement imputable à la diminution de la contribution de l'État (de 1,34 % du PIB en 2000 à 1,1 % en 2010). Il est particulièrement marqué à propos du logement social puisque la subvention que lui apporte l'État est passée, en quelques années, de 7 000 ou 8 000 € par logement à moins de 1 000 aujourd'hui pour un logement social de base (PLUS).

2^e POSTULAT : L'EFFET DE CHAÎNE ET LA MOBILITÉ DEVRAIENT PERMETTRE À CHACUN DE TROUVER UN LOGEMENT CORRESPONDANT À SES BESOINS

En privilégiant la production immobilière la plus chère sur tous les segments de la construction (accession à la propriété avec le nouveau PTZ+, locatif privé avec le soutien à l'investissement locatif sans véritable contrepartie sociale, et même le logement social avec la place accordée au PLS qui représente environ le tiers de la construction Hlm) et en renonçant à réguler le marché (refus d'encadrement des loyers de relocation dans le secteur privé par exemple), les responsables de la politique du logement se réfèrent en fait à **une représentation spécifique de l'organisation du marché immobilier**

30. L'effort de la collectivité publique en faveur du logement regroupe les apports de l'État, des partenaires sociaux et des collectivités locales.

et des parcours résidentiels des ménages. Cette représentation s'appuie sur ce que l'on appelle dans le domaine du logement, « **l'effet de chaîne** » (en produisant pour les ménages les plus aisés, on contribuerait à la libération de logements existants moins chers qui pourraient être occupés par des ménages moins fortunés et, ainsi, de proche en proche, tous trouveraient à se loger).

Si **un tel effet de chaîne a pu fonctionner**, en particulier au cours des Trente Glorieuses, pendant lesquelles l'amélioration de la situation économique des ménages s'accompagnait d'une politique du logement volontariste, **il n'en est plus de même aujourd'hui** alors que **les mécanismes de promotion sociale sont enrayés**, que **la précarité gagne du terrain**, que **le travail ne protège plus de la pauvreté**. Si l'effet de chaîne est bloqué c'est notamment parce que les maillons du marché immobilier se sont détachés les uns des autres et sont en quelque sorte déconnectés, ce qui conduit à rendre **la marche à franchir entre deux segments de l'offre**, trop haute pour certains (le loyer au m² des logements locatifs privés est en moyenne deux fois plus élevé que le loyer du secteur Hlm et l'écart est encore plus significatif dans les grandes villes).

À cela s'ajoute la référence de plus en plus explicite dans la politique de l'hébergement comme dans celle du logement social à **la mobilité**. Celle-ci **apparaissant comme une façon de libérer des places** dans les structures d'hébergement (option au centre du programme de Refondation du secteur de l'hébergement et de l'accès au logement) comme dans le parc des organismes Hlm pour mieux utiliser les ressources disponibles sans les augmenter. Mais avec l'insuffisance de l'offre de logements à loyers abordables et l'absence de régulation des loyers du secteur privé, **les conditions permettant de créer de la mobilité ne sont pas remplies** (pour preuve, les mesures réglementaires adoptées par la loi MOLLE de mars 2009 pour tenter de l'imposer aux locataires Hlm).

3^e POSTULAT : L'ATTRIBUTION DE NOUVEAUX DROITS INDIVIDUELS POURRAIT PALLIER L'AFFAIBLISSEMENT DES MÉCANISMES DE REDISTRIBUTION

La période récente a été marquée par l'**instauration de nouveaux droits individuels** pour les populations les plus fragiles. Cette tendance, qui ne concerne pas seulement le domaine du logement, s'est concrétisée en 2007 avec l'instauration du Droit au logement opposable. Il ouvre de nouveaux droits individuels pour les demandeurs de logement appartenant à certaines catégories précisément définies par la Loi. Ils s'ajoutent aux droits inscrits dans la Loi de juillet 1989 qui régulaient le rapport locatif. Ces lois marquent un renforcement de la logique d'attribution de droits individuels nouveaux à des catégories fragilisées dans leur rapport au logement : les locataires soumis jusqu'à la loi de 1982 aux exigences du droit de propriété et depuis le 1^{er} janvier 2008 à travers la loi Dalo, les demandeurs de logement les plus fragiles.

Malgré les avancées incontestables permises par la mise en œuvre de cette dernière loi, il convient de **s'interroger sur l'évolution d'un système qui fonde de moins en moins la protection des ménages qui en ont besoin dans le domaine du logement sur des mécanismes de redistribution** (aides à la pierre et aides personnelles au logement) **et de plus en plus sur l'attribution de droits individuels** (Dalo) **sans que pour autant l'effectivité de ce droit ne soit garanti**. On touche là une des limites de l'application du Dalo dans les départements où les capacités d'accueil dans le parc Hlm sont limitées. Elle apparaît notamment dans les travaux et réflexions portant sur les conditions de la mise en œuvre du Dalo (rapport du CESE, rapport du Comité de suivi), ou de réalisation de la refondation du secteur de l'hébergement (préconisations du rapport Pinte et positions du Collectif des associations unies), qui appellent notamment à un renforcement de l'engagement public pour produire une offre de loge-

ments accessibles. L'écart entre ces préconisations et les orientations fondamentales de la politique du logement est de ce point de vue considérable.

POUR UNE POLITIQUE DU LOGEMENT JUSTE, AMBITIEUSE ET PROTECTRICE

Les mesures prises au nom de ces postulats qui apparaissent erronés pour la Fondation Abbé Pierre, sont particulièrement inquiétantes car elles traduisent **une montée des injustices dans le domaine du logement**. L'heure est à la réduction de la dépense publique dans le domaine du logement comme dans d'autres, sans susciter d'interrogation sur le meilleur usage qui pourrait être fait des ressources disponibles. Une partie de la dépense publique est pourtant consacrée à aider les plus aisés à se loger ou à se constituer un patrimoine : l'ouverture du PTZ+ à tous les primo-accédants à la propriété indépendamment de leur niveau de revenu, devrait coûter 400 millions au budget de l'État en 2010 pour un simple effet d'aubaine accordé aux 20 % des ménages les plus riches, et 670 millions d'euros seront consacrés en 2011 aux dispositifs fiscaux³¹ de soutien à l'investissement locatif sans réelle contrepartie sociale, contre 540 millions en 2010. Quand dans le même temps, il rogne sur les aides personnelles au logement en supprimant leur rétroactivité. L'économie de 240 millions d'euros attendue pour le budget de l'État, se traduira par une dépense d'un même montant pour les ménages les plus modestes.

Les choix qui sont faits en matière de financement du logement contribuent ainsi à remettre en cause la solidarité qui doit normalement s'exercer des plus riches vers les plus modestes, notamment à travers l'impôt et les mécanismes de redistribution. La situation est particulièrement inquiétante car de très nombreuses mesures adoptées récemment contribuent à rompre la solidarité. Il en est ainsi de la réduction de la contribution de

31. Dispositifs « Périssol », « Scellier », « Robien ».

l'État au budget du logement (réduction des aides à la pierre dans le budget 2011, désengagement du budget de l'Anah...) qui s'accompagne d'une ponction sur les ressources d'Action Logement (ex 1 % Logement) appelé à financer le renouvellement urbain et l'Anah. Il en va de même avec **la ponction sur les organismes Hlm** instituée à partir de 2011, qui intervient à un moment où leurs fonds propres sont de plus en plus mobilisés pour contribuer au financement de la construction neuve.

Au-delà des effets économiques de cette dernière mesure (l'Union sociale pour l'Habitat chiffre à 15 000 la réduction de la construction locative sociale sans compter la réduction de l'effort de réhabilitation du parc), **c'est la solidarité qui est mise à mal** puisque ce sont les bailleurs sociaux sur leurs fonds propres - et à travers eux les locataires aux revenus modestes - qui financeront la construction de logements pour d'autres aussi modestes qu'eux. Comme ce sont les collectivités locales, dont une partie des ressources (les impôts locaux) n'est pas proportionnelle aux revenus des ménages, qui sont également de plus en plus appelées à y contribuer. La Fondation Abbé Pierre ne peut accepter cette conception rétrécie de la solidarité. Elle ne peut accepter que nous passions ainsi « **d'une solidarité nationale à une solidarité entre pauvres et modestes**³² ».

S'il est indispensable de mieux protéger les plus vulnérables, de faire fonctionner la solidarité dans le bon sens, il apparaît essentiel de donner une autre ambition à la politique du logement que d'être le réceptacle de la crise et de contribuer au renforcement des inégalités. Quand la France compte plus de 3,6 millions de personnes non ou très mal logées, sans compter les millions de personnes qui sont fragilisées dans leur rapport au logement, il faut retrouver un rythme de construction de 500 000 logements par an (niveau de la

construction au début des années 1970) et réorienter les ressources disponibles pour mieux répondre aux besoins sociaux et être en capacité de mettre en œuvre le Droit au logement opposable dans de bonnes conditions. Mais il faut aussi, dans un contexte où les dépenses de logement pèsent de plus en plus lourd dans le budget des ménages, **se fixer comme objectif de réguler le marché immobilier**. Il est en effet préférable d'agir pour lutter contre les mécanismes producteurs d'exclusion, plutôt que d'en payer le prix quand elle survient, d'autant que celui-ci n'est pas seulement lourd pour les finances publiques, mais aussi pour les personnes qui la subissent.

La solution ne réside sans doute pas dans le blocage des loyers qui n'est pas une solution adaptée en dehors de situations exceptionnelles, mais **dans un encadrement des loyers comme le pratiquent des pays comme l'Allemagne ou la Suisse** qui ont un parc locatif (notamment privé) beaucoup plus important qu'en France et n'ont pas connu les dérives observées dans d'autres pays. La mise en place d'un **dispositif de régulation des loyers** dans le parc privé n'a rien d'une utopie pour peu que la volonté politique existe.

Nous sommes en droit d'attendre une politique plus volontariste, plus ambitieuse et surtout plus réactive quant à la détérioration du coût du logement pour les ménages. Les limites de l'insupportable sont atteintes pour les personnes défavorisées, les familles modestes sont durement frappées et les classes moyennes ne sont désormais plus à l'abri. Dans ce contexte, **les pouvoirs publics ne peuvent rester sur les conceptions passéistes et erronées de recours au seul marché pour sortir de la crise et ils ne peuvent continuer à bafouer les principes républicains d'égalité et de fraternité**.

32. Position déjà exprimée par la Fondation Abbé Pierre dans l'entretien accordé au journal *Le Monde* par Patrick Doutreligne, son Délégué général, édition du 25 septembre 2010.