

# LA SYNTHÈSE DU RAPPORT 2013 SUR L'ÉTAT DU MAL-LOGEMENT EN FRANCE

## La politique du logement face à la montée de la pauvreté et des précarités

### PREMIER CHAPITRE

**L**es nouvelles sur le front du logement ne sont pas bonnes. L'accueil d'urgence est submergé par une demande croissante à laquelle il ne peut répondre. L'hébergement d'insertion ne parvient pas toujours à assurer la sortie vers un logement des personnes accueillies. Si la construction de logements sociaux a augmenté (115 000 logements financés en 2011, en intégrant les PLS), **tous les segments de l'offre d'hébergement ou de logement social rencontrent des difficultés majeures pour répondre à la demande sociale.**

C'est maintenant que la « Mobilisation générale pour le Logement » doit se traduire dans les actes à travers des décisions politiques qui s'inspirent du « Contrat social pour une nouvelle politique du Logement ». Ce contrat social, signé par le Président de la République le 1<sup>er</sup> février 2012 alors qu'il était en campagne électorale, constitue désormais pour la Fondation Abbé Pierre la grille d'analyse et d'évaluation des mesures adoptées (ou qui doivent l'être) par le nouveau Gouvernement. Sa mise en œuvre apparaît d'autant plus importante que la situation économique et sociale, loin de s'améliorer, a continué à se dégrader tout au long de l'année 2012.

### UN CONTEXTE SOCIAL PRÉOCCUPANT, DES DIFFICULTÉS DE LOGEMENT TOUJOURS PRESSANTES

Dans un contexte économique et social difficile, la situation est particulièrement périlleuse pour les personnes les plus modestes et les moins qualifiées qui sont les premières touchées par la montée du chômage et le développement de la précarité et de la pauvreté. Ce sont elles qui sont les plus exposées à une souffrance sociale, souvent invisible, mais dévastatrice. Et c'est pour elles que les aides publiques et le régime de protection sociale, bien qu'indispensables, deviennent de moins en moins efficaces, comme si les amortisseurs sociaux étaient désormais à plat.

### Derrière des statistiques en berne, toujours plus de souffrances sociales

Le mois de décembre 2012 représente le 19<sup>e</sup> mois consécutif de hausse du chômage et **la France compte désormais 3,1 millions de chômeurs**, soit 10,8 % de plus que l'an passé. Le chômage de longue durée<sup>1</sup> touche désormais 1,9 million de personnes, un record absolu (+11,7 % en un an) et près d'un demi-million de personnes inscrites à Pôle emploi le sont depuis plus de 3 ans (+19,8 % en un an), ce qui signifie que le nombre de demandeurs d'emploi en fin de droits est de plus en plus élevé (586 500 n'ont plus que le RSA, soit une hausse de 14,3 % en un an).

1. Demandeurs inscrits depuis plus d'un an en incluant une activité réduite.

À côté de cette progression du chômage, on enregistre **une inquiétante montée des emplois précaires** (12 % des salariés ont un contrat temporaire) **et une augmentation préoccupante du sous-emploi** (1,3 million d'actifs). Il n'est donc pas étonnant de constater **une augmentation du nombre de travailleurs pauvres** : 1,9 million de personnes exercent un emploi mais disposent, après avoir comptabilisé les prestations sociales (primes pour l'emploi, allocations logement, etc.) ou intégré les revenus de leur conjoint, d'un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté. 3,7 millions de personnes vivent ainsi dans un ménage confronté à cette difficulté<sup>2</sup>.

Globalement, la France comptait 8,6 millions de personnes pauvres en 2010<sup>3</sup> ce qui représente 14,1 % de la population (contre 8,2 millions en 2009, soit 444 000 personnes de plus). Une orientation à la hausse, depuis 2005, qui s'accompagne d'un creusement des inégalités entre les deux extrémités de l'échelle des revenus, et d'une **« hausse lente et progressive » de la grande pauvreté**, qui est aujourd'hui **« difficilement enrayerée par notre système de protection sociale »** (ONPES, rapport 2012).

Le développement de la précarité et de la pauvreté a pour effet de conduire les personnes concernées à de multiples renoncements. Avec un budget contraint, de très nombreux ménages rognent sur toute dépense qui n'est pas « indispensable », et se livrent à une gymnastique budgétaire pour essayer de jongler avec leurs différents créanciers.

La dégradation de la situation économique et sociale touche l'ensemble du territoire national. 9 maires sur 10 ont maintenu, voire augmenté, leur volume d'aides en 2012<sup>4</sup>. Le dernier baromètre de l'Unccas, **« Les CCAS au pied du mur »**, enregistre une hausse des demandes d'aide pour la

2. Enquête Emploi, Insee, 2011.

3. Sont considérées comme pauvres, les personnes dont le niveau de vie est inférieur à 60 % du revenu médian, soit 964 euros par mois.

4. Étude réalisée par l'Association des petites villes de France (APVF) auprès de 200 maires de communes de 2 500 à 5 000 hab.

Présentation du

quatrième année consécutive avec une tendance **« plus fortement exprimée en milieu rural »**. En tête, les demandes d'aides financières (pour 50 % des CCAS) et les demandes d'aides alimentaires. Les Restos du Cœur font de leur côté état, fin décembre 2012, d'une hausse de 12 % des demandes, un mois après le lancement de leur campagne d'hiver.

## Des manifestations inquiétantes sur le front du logement

### LA SATURATION DES DISPOSITIFS D'HÉBERGEMENT ET LA DIFFICULTÉ À RÉPONDRE À L'URGENCE SOCIALE

Alors qu'un rapport parlementaire de janvier 2012 sur la politique d'hébergement d'urgence<sup>5</sup> estime que 150 000 personnes sont sans domicile dans notre pays, les alertes se sont multipliées tout au long de l'année pour dénoncer une situation qui ne cesse de se tendre.

**Le principe fondamental de l'accueil inconditionnel n'est toujours pas effectif en 2012.** Les demandes d'hébergement reçues au 115<sup>6</sup> ont augmenté de 37 % en novembre 2012 (par rapport à novembre 2011), de 52% chez les jeunes de 18 à 24 ans et de 60 % chez les familles avec enfants, désormais majoritaires. **Faute de places disponibles, plus de 3 personnes sur 4 n'obtiennent pas de prise en charge<sup>7</sup>.** L'augmentation des appels au 115 se manifeste dans des territoires qui étaient jusqu'à présent épargnés, y compris en zone rurale, sachant que de nombreuses personnes n'appellent plus par découragement.

D'un côté, la loi impose l'accueil inconditionnel des personnes sans abri et, de l'autre, la saturation des centres d'accueil contraint de laisser

5. Rapport d'information n°4221 sur l'évaluation de la politique de l'hébergement d'urgence, Danièle Hoffman-Rispal et Arnaud Richard, Assemblée Nationale, janvier 2012.

6. FNARS, « Premier baromètre hivernal du 115 pour 2012-2013 », auprès des 115 de 37 départements, décembre 2012.

7. La situation s'est un peu améliorée en décembre avec l'ouverture des places hivernales.

des personnes à la rue. Les capacités d'accueil et d'hébergement restent notoirement insuffisantes et inadaptées à l'évolution des publics (notamment des familles avec enfants) et ce sont, chaque hiver, les mêmes « solutions » qui sont « bricolées » en urgence dans le cadre des plans hivernaux qui conduisent, *in fine*, à la remise à la rue de dizaines de milliers de personnes (en dépit du principe de continuité de la prise en charge).

En 2012, des professionnels de l'urgence sociale désemparés ont décidé d'exercer leur droit de retrait dans de nombreux territoires (la Somme, Toulouse...), d'autres de démissionner. En Seine-St-Denis, les cadres des services sociaux du Conseil général évoquent, dans une lettre ouverte au Premier ministre<sup>8</sup>, la « *chronique annoncée d'un gâchis humain et social inévitable* ».

## LA DIFFICILE SITUATION DES LOCATAIRES

La hausse des prix augmente la part du logement dans le budget des ménages sans que les aides au logement ne parviennent à la compenser, « *certains ménages supportant aujourd'hui, malgré le bénéfice de l'aide, des taux d'effort prohibitifs et des restes à vivre particulièrement faibles* » (Igas, rapport 2012). Ce constat s'applique avant tout aux locataires du parc privé mais aussi du secteur Hlm.

**Les impayés progressent et tous les indicateurs disponibles soulignent une inquiétante dégradation de la situation.** En 2012, selon un bilan effectué par l'Unccas, les difficultés quotidiennes liées au paiement du loyer ou des factures d'énergie sont devenues le premier élément déclencheur des nouvelles demandes d'aides adressées aux CCAS. Le Secours Catholique signale dans son dernier rapport que sur 60 % des 1 422 000 personnes accueillies en 2011 confrontées à des impayés, 40 % des cas concernent le loyer et l'énergie. Les FSL sont davantage sollicités pour des

aides au maintien dans le logement que pour des aides à l'accès, notamment pour faire face aux dépenses d'énergie. Et selon les données du Médiateur national de l'énergie, 19 % des dossiers traités en 2012 concernent des consommateurs en difficulté de paiement (+ 4 points en un an) et 42 % d'entre eux affirment avoir restreint leur chauffage au cours de l'hiver 2011/2012 pour limiter leurs factures. Dans le secteur Hlm, si le taux d'impayés est relativement stable (autour de 6 % au niveau national), le nombre de personnes en procédure de rétablissement personnel a bondi de 28 000 en 2009 à 48 000 en 2011.

Il n'est donc pas étonnant de constater de nouveaux records atteints en matière d'expulsion (plus de 113 000 décisions de justice en 2011). Ce phénomène extrêmement inquiétant s'accompagne d'un net durcissement dans le traitement des situations, les procédures d'expulsion étant mises en œuvre de manière plus systématique (12 759 expulsions réalisées avec le concours de la force publique en 2011).

## POUR SUIVRE ET ACCÉLERER LA MISE EN ŒUVRE DU « CONTRAT SOCIAL POUR UNE NOUVELLE POLITIQUE DU LOGEMENT »

Le changement de majorité politique, en 2012, n'a évidemment pas modifié un contexte socio-économique difficile. Les difficultés d'accès au logement sont toujours très prégnantes et les fractures territoriales à l'échelle de la ville ou du territoire national continuent de se creuser. Certes, on ne peut attendre des résultats significatifs après sept mois d'action gouvernementale. Mais on peut apprécier si la perspective qu'elle dessine est de nature à faire reculer le mal-logement et à mieux répondre aux besoins sociaux en matière de logement.

Face à l'urgence sociale, il faut agir rapidement. Or, si des avancées concernant les objectifs de production de logements sociaux et de régulation

8. Lettre ouverte des cadres du service social au Conseil général de Seine-St-Denis du 29 octobre 2012 adressée à J.-M. Ayrault, C. Duflot et M. Touraine.

des marchés peuvent être notées, il n'en va pas de même pour les deux derniers axes du Contrat social. Une Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale s'est tenue au début du mois de décembre, mais les mesures discutées à cette occasion n'ont pas encore trouvé place dans un programme pluriannuel. Quant à la politique de la Ville, elle fait l'objet d'une évaluation et de réflexions qui ne donneront pas lieu à des réformes concrètes avant le milieu de l'année 2013. La Fondation Abbé Pierre souhaite donc attirer l'attention des responsables politiques sur quatre enjeux majeurs qu'il convient de ne pas éluder pour atteindre les objectifs du Contrat social.

### Premier enjeu - Produire suffisamment de logements pour répondre aux besoins sociaux

Dans son discours de politique générale, le chef du Gouvernement a fixé un objectif de production de 500 000 logements par an, dont 150 000 sociaux, qui reprend celui proposé par la Fondation. **Trois séries de mesures** adoptées depuis l'alternance politique **concernent le logement social qui apparaît comme le vecteur majeur du développement d'une offre locative accessible**, même si le logement privé est également sollicité à cette fin avec un nouveau dispositif d'incitation fiscale à l'investissement. Cependant, on peut regretter que l'objectif d'un vaste plan de conventionnement de 100 000 logements par an à loyers sociaux ou intermédiaires dans le parc locatif privé ne constitue pas (encore) un axe d'intervention pour le nouveau Gouvernement.

**1. Pour soutenir la production de logements sociaux**, le projet de loi « *relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social* » prévoit **la cession de terrains publics pour la construction de logements sociaux avec une décote pouvant aller jusqu'à 100 % de leur**

**valeur** selon la part de logements locatifs sociaux intégrée aux programmes. Cette politique, qui n'est pas nouvelle, **devrait permettre de produire 110 000 logements sociaux sur la période 2012-2016**. Elle est nécessaire et d'effet relativement rapide, mais ne peut toutefois se substituer à la mise en place de politiques foncières territorialisées permettant de tenir l'objectif de production de 150 000 logements sociaux par an.

**Le second volet de cette loi renforce les objectifs de l'article 55 de la loi SRU** en prévoyant le passage de 20 % à 25 % de logements sociaux dans le parc de résidences principales des communes qui n'en disposent pas suffisamment. Cela ne remplira pas l'objectif national de production, mais y participera pour une part significative (**près de 190 000 logements — de l'ordre de 63 000 par an — si toutes les communes concernées jouent le jeu**, soit 41 % de l'objectif annuel de 150 000 logements sociaux). La loi prévoit également le possible quintuplement des prélèvements financiers pour celles qui ne respectent pas leur obligation, mais cette mesure n'est qu'un plafond et une simple option pour les préfets qui disposent toujours d'une large marge d'appréciation.

**2. Un nouveau dispositif de soutien à l'investissement privé assorti de contreparties sociales** prévoit d'inciter les particuliers à enrichir l'offre résidentielle de 40 000 logements locatifs intermédiaires par an. Ce dispositif sera réservé aux zones qui souffrent d'une pénurie d'offre locative, les loyers devraient être inférieurs de 20 % à ceux du marché et les revenus des occupants plafonnés.

3. La loi de finances pour 2013 renforce également la **taxe sur les logements vacants** et l'étend aux agglomérations de plus de 50 000 hab. (contre 200 000 actuellement), ce qui **peut participer à l'élargissement de l'offre de logements**, même si sa portée est plus circonscrite. Les mesures de réquisition, évoquées à la fin de l'année 2012, participent de la même logique : importantes sur le

plan symbolique et pour inciter les propriétaires à remettre leur bien en location, leur effet est nécessairement limité. Mais l'offre ainsi mobilisée pourra se révéler essentielle pour les personnes privées de logement.

Pour autant, la baisse du niveau de la construction en 2012 souligne l'ampleur de l'effort à réaliser pour atteindre l'objectif national de production. Il sera difficile à l'accession à la propriété et à l'investissement locatif privé de contribuer à une hauteur estimée suffisante (respectivement de l'ordre de 250 000 et 100 000 logements par an). **Mais il sera encore plus difficile de produire 150 000 logements sociaux** sans inverser le mouvement de désengagement financier de l'État dans un contexte où les collectivités territoriales et les organismes Hlm peuvent difficilement augmenter leur effort. C'est l'équilibre général du modèle économique du logement social qui est en jeu, car il ne permet pas aujourd'hui d'assurer durablement les moyens financiers nécessaires au financement des opérations, en particulier dans une perspective d'augmentation du nombre de logements PLAI et de construction en secteurs tendus (l'annonce du relèvement du taux intermédiaire de la TVA de 7 à 10 % aggravant encore les perspectives).

Il est tout aussi indispensable que les objectifs nationaux soient déclinés sur les territoires de façon cohérente et de mobiliser les collectivités locales au-delà de la seule mise en œuvre de la loi SRU. Dans l'hypothèse où les 500 000 logements seraient principalement construits dans les grandes aires urbaines<sup>9</sup>, les trente agglomérations qui représentent environ 48 % de la population de ces aires devraient construire 240 000 logements par an, dont 72 000 logements sociaux. Or, dans la programmation actuelle, 84 100 logements manquent à l'appel<sup>10</sup>. Pour atteindre

l'objectif, il faudrait donc **augmenter de 54 % la programmation inscrite dans les PLH des trente premières agglomérations françaises**<sup>11</sup> et s'assurer de sa réalisation (en pariant sur le fait que les autres, plus petites, prendraient leur part dans l'effort à produire).

## Deuxième enjeu - Maîtriser les loyers et améliorer la couverture des aides au logement

**La régulation du marché immobilier est une exigence** car elle est de nature à limiter la hausse du coût du logement dont souffrent d'abord les ménages les plus modestes, mais aussi ceux des catégories populaires et des couches moyennes.

Un décret d'encadrement est venu fixer le montant maximum d'évolution des loyers de relocation des logements privés dans les zones « *où le niveau et l'évolution des loyers comparés à ceux constatés sur l'ensemble du territoire révèlent une situation anormale du marché locatif* »<sup>12</sup> (38 agglomérations, y compris Paris). Le loyer ne peut excéder l'ancien, révisé en fonction de l'IRL (avec dérogation possible en cas de travaux ou de loyer manifestement sous-évalué), mais le propriétaire n'a pas à transmettre le montant de l'ancien loyer au nouveau locataire, ce qui limite les possibilités de recours.

Cette mesure ne constitue donc pas un blocage des loyers comme ont voulu le laisser entendre certains. Son champ d'application est assez large, mais exclut les locations meublées (certains professionnels de l'immobilier conseillant même de louer les logements meublés et non plus vides), les locations saisonnières et les logements Hlm. Le loyer initial reste fixé librement pour les logements neufs, les logements décents loués pour la première fois et les loge-

9. Les grandes aires urbaines sont définies en adjoignant à chaque pôle sa couronne. Elles accueillent en 2008, 82,6 % de la population française.

10. L'analyse se base sur les objectifs inscrits dans les PLH en vigueur, et non sur les constructions réalisées.

11. Seules trois agglomérations, celles d'Angers, Montpellier et Rennes, permettent de tenir cet objectif.

12. Article 18 de la loi du 6 juillet 1989.

ments vacants ayant récemment fait l'objet de travaux d'amélioration d'un montant égal à au moins une année de loyers.

Le décret, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2012 pour un an, constitue donc une première étape pour soutenir les locataires en mettant temporairement fin à un système particulièrement pénalisant pour eux. Pour autant, il ne permettra pas à lui seul de réguler le marché locatif et la réforme plus large annoncée pour 2013 revêt à ce titre un caractère déterminant.

**Deux autres pistes, déjà ouvertes, devraient permettre d'apporter un cadre plus favorable à la régulation des loyers.** Les observatoires locaux de l'habitat devraient permettre d'objectiver les marchés locaux de l'habitat, dans leur diversité. La sécurisation des propriétaires contre d'éventuelles défaillances des locataires (la garantie universelle des risques locatifs annoncée par le gouvernement) pourrait également contribuer à l'équilibre de la relation locative sachant que les démarches engagées dans ce sens (les agences immobilières à vocation sociale par exemple), montrent que des propriétaires peuvent échanger une légère perte de rentabilité contre une plus grande sécurité.

Parallèlement, **le retour à la revalorisation des aides au logement indexée sur l'IRL** (et non plus limitée à 1 % dans le cadre des plans de rigueur) permettra d'atténuer la dégradation de la situation des locataires liée à la hausse des loyers. Mais nous sommes encore loin d'une revalorisation et d'une amélioration indispensables de leur couverture, notamment du « forfait charges » compte tenu du coût de la facture énergétique d'autant plus lourde que les ménages sont modestes et habitent des « passoires thermiques ». De leur côté, le projet de loi visant à instaurer une tarification progressive de l'énergie et les engagements sur l'isolation thermique de 600 000 logements anciens, ne garantissent pas la prise

en compte prioritaire des situations de précarité énergétique et risquent donc de passer à côté de l'enjeu social, alors que l'efficacité des tarifs sociaux du gaz et de l'électricité reste limitée et ne permet pas de sortir les ménages de la précarité.

**L'instabilité des aides au logement**, renforcée par la fongibilité des indus de prestations sociales et la variabilité de certaines — comme le RSA activité —, **pose également problème** et constitue une source de fragilité pour leurs bénéficiaires. **Tout comme l'écart entre les loyers plafonds pour le calcul des aides personnelles et ceux réellement pratiqués.** Dans le secteur locatif privé, 80 % des loyers sont supérieurs au loyer pris en compte pour le calcul des aides. Dans le secteur Hlm, **près de 4 logements sociaux sur 10 (39 %) sont concernés et cela d'autant plus qu'ils sont récents**<sup>13</sup> : 70 % à 75 % des logements sociaux construits depuis 2000 (PLUS), 66 % de ceux construits entre 1980 et 2000 (PLA), et 12 % pour les logements construits avant 1980 (HLMO). On comprend mieux pourquoi les ménages les plus modestes se retrouvent dans les fractions les plus anciennes du parc locatif social avec des loyers sous les plafonds APL, celles qui souvent ont été construites en ZUP... devenues les zones urbaines sensibles d'aujourd'hui.

### Troisième enjeu - Refonder la politique en faveur des sans-abri et des mal-logés

L'action en faveur des publics les plus fragiles a surtout fait l'objet de mesures ponctuelles. **En matière d'accueil d'urgence**, la démarche gouvernementale a été chaotique (annonce du maintien des places hivernales en mai, puis fermeture en dehors de trois centres restés ouverts) et faite d'ajustements successifs pour répondre à la montée des besoins et à la pression des associations. Le Gouvernement n'était manifestement pas prêt

13. Étude réalisée par les services du ministère du Logement à la demande du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées.

à gérer son premier hiver. **En matière d'expulsions locatives**, la circulaire du 26 octobre 2012 est intervenue beaucoup trop tardivement pour être efficace (cinq jours avant le début de la trêve hivernale) alors que François Hollande, candidat à la présidence de la République, s'était engagé à ne plus expulser sans solution de relogement, dès le 1<sup>er</sup> février 2012. **Le traitement des bidonvilles**, dans un climat extrêmement tendu et stigmatisant à l'égard de leurs occupants, a également suscité de vives inquiétudes. La circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation apporte un cadre de référence nouveau qui peut contribuer à modifier les pratiques à l'avenir. Mais la Fondation Abbé Pierre déplore une application inégale de ce texte et la poursuite des évacuations sans solution sur différents territoires.

La Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, qui s'est tenue en décembre, pourrait par ailleurs conduire à dessiner une approche plus globale de la politique en faveur des personnes en difficulté. A ce titre, le rapport consacré à la politique d'hébergement et d'accès au logement, pourrait constituer une étape importante si le gouvernement en reprenait les préconisations. Il insiste sur la nécessité d'instaurer des pratiques vertueuses dès 2013 (des réponses aux 40 000 ménages en grande difficulté, l'élaboration de diagnostics territoriaux...) pour lancer une dynamique nouvelle, mais souligne que c'est aussi l'élaboration d'un plan quinquennal qui est en jeu pour reconstruire une action publique cohérente fondée sur une approche globale, pour **renforcer les dispositifs à destination des plus faibles et instaurer un véritable système de protection sociale du logement**.

Ce plan doit tourner autour de cinq axes d'intervention. Il s'agit d'abord de construire une vision partagée de l'ensemble des difficultés de logement (personnes à la rue, hébergées, en logement précaire ou indigne...) pour ajuster les politiques

nationales et locales. Les conditions et les capacités d'accueil des plus démunis doivent être adaptées et transformées pour éviter les remises à la rue et mettre fin aux hébergements indignes, en diversifiant les réponses. Un troisième axe doit chercher à mieux informer les personnes et à réinterroger les pratiques du travail social en adaptant l'accompagnement aux besoins plutôt qu'aux dispositifs et en variant les formes d'accueil. Face à l'aggravation de la crise économique et de ses conséquences, les dispositifs et les procédures doivent être améliorés dans le but d'intervenir le plus rapidement possible pour éviter les ruptures et mieux prévenir les exclusions et les expulsions. Enfin, il s'agit de garantir un logement qui soit décent et pour cela de traiter les logements indignes, les copropriétés dégradées et les causes de la précarité énergétique liées à la mauvaise qualité des logements, dans lesquels les ménages modestes se retrouvent souvent relégués.

### Quatrième enjeu - Poursuivre la rénovation urbaine et relancer la politique de la ville

Au-delà du renforcement des critères de la loi SRU, l'enjeu majeur pour les mois à venir concerne la poursuite de la rénovation urbaine et la relance de la politique de la ville. Le Ministre délégué à la Ville annonce une refonte des dispositifs, dans le cadre d'un projet de loi pour 2013, qui semble s'orienter vers un recentrage de l'action sur un plus petit nombre de quartiers (2 500 aujourd'hui), avec une approche à l'échelle de la ville, mêlant politique spécifique et mobilisation des politiques de droit commun. Une nouvelle étape de la politique de la Ville — comme elle en a déjà connu un certain nombre depuis trente ans.

À certains égards, la réorientation de la politique de la ville paraît aussi dictée par un contexte budgétaire contraint, de même que des incerti-

tudes dominant quant à la mise en œuvre d'un PNRU 2. Pourtant, la rénovation urbaine a permis des avancées significatives. Elle doit donc se poursuivre, mais en tirant les enseignements de ses premières réalisations de façon à redonner aux quartiers populaires les moyens de mieux répondre aux attentes de leurs habitants, d'être en capacité de constituer des espaces de développement et de jouer un véritable rôle de promotion sociale : lutter contre la spécialisation spatiale en répartissant mieux l'offre de logements accessibles à l'échelle des agglomérations, accroître la production de logements très sociaux... tout en développant des projets intégrés croisant les questions scolaires, de transport, d'emploi, de citoyenneté, de culture...

Quoi qu'il en soit, les quartiers populaires ne doivent pas être sacrifiés sur l'autel de la rigueur budgétaire.

## CONCLUSION : UN BESOIN DE COHÉRENCE ET DE SOLIDARITÉ

La politique du logement est confrontée à de nouveaux défis. Elle doit faire face à la dégradation de la situation socio-économique et à l'intensification des difficultés de logement tout en redéfinissant son ambition et ses orientations pour redonner espoir à ceux qui sont confrontés au mal-logement. Certaines mesures adoptées par le nouveau gouvernement s'inscrivent dans ce sens. Mais il reste à trouver l'articulation entre les mesures d'urgence, pour éviter les basculements et protéger les plus faibles, et les mesures structurelles pour satisfaire l'ensemble des besoins et limiter pour cela l'emprise du marché sur le logement. De ce point de vue, l'année 2013 sera déterminante pour **donner à la politique du logement les orientations nouvelles** nécessaires à l'instauration **d'un véritable système de protection sociale du logement** et pour assurer **une meilleure équité** qui prenne en compte la diversité du mal-logement selon les territoires et garantisse l'exercice de la solidarité.

L'analyse fait apparaître **un besoin de cohérence**, notamment entre la dimension sociale et la dimension économique et financière de la politique du logement, mais aussi en matière de gouvernance face au constat d'une dispersion des responsabilités. Une nouvelle étape de la décentralisation devrait renforcer le choix du niveau intercommunal pour mettre en cohérence les approches (habitat, urbanisme et sociale). Mais parallèlement, **le rôle de l'État doit être affirmé et repensé**. C'est à lui que revient la responsabilité de mettre en œuvre le droit au logement et de créer les conditions du développement d'une offre de logement abordable, d'assurer sa pérennité, de mettre en place les mécanismes de protection à portée universelle et des dispositifs spécifiques pour les plus démunis. C'est à lui de prévoir les moyens financiers nécessaires quitte à mobiliser des ressources complémentaires, issues notamment des marchés immobiliers qui ont bénéficié de la hausse très rapide des prix du secteur. C'est dans ce sens que **la Fondation Abbé Pierre propose la création d'une « contribution de solidarité urbaine »**, dans une logique de lutte contre la ségrégation territoriale et de péréquation à l'échelle des bassins d'habitat en renforçant les capacités financières des collectivités locales pour la production de logements à vocation sociale.

Tout doit être fait au niveau national et local pour favoriser l'accès de tous à un logement et prévenir le risque de le perdre. **Tout doit être fait pour rendre effectifs les principes régulièrement affichés par le nouveau gouvernement**, qu'il s'agisse de l'accueil inconditionnel ou du principe de continuité dans l'hébergement, de l'opposabilité du droit au logement ou plus largement de l'égalité des territoires et de la solidarité nationale envers les plus fragiles. Autant de principes fondamentaux qui doivent être placés par les responsables politiques en tête des priorités pour redonner de nouvelles perspectives à ceux qui sont les victimes, souvent silencieuses, d'une exclusion qui s'enracine dans notre pays.

# Les familles à l'épreuve du mal-logement

## TROISIÈME CHAPITRE

« **S**i tant de pères passent si peu de temps avec leurs enfants, c'est aussi un problème de logement ». Avec cette interpellation lancée dans le cadre de la mobilisation générale pour le logement en 2012, la Fondation Abbé Pierre a souhaité attirer l'attention sur les difficultés que peuvent avoir des pères séparés pour accueillir leurs enfants quand ils ne disposent pas d'un logement suffisamment grand. Ils constituent l'une des nouvelles figures de la « famille », à côté des femmes seules avec enfants, des familles recomposées qui deviennent une composante des « familles nombreuses », des personnes seules — dans toutes les tranches d'âge et pas seulement parmi les personnes âgées.

Depuis vingt ans, la vie en couple cède du terrain et de plus en plus de personnes vivent seules. Les unions libres, en moyenne plus fragiles que les mariages, concernent une proportion croissante des couples (ceux qui sont mariés ne représentent plus que 44 % des ménages en couple). Et quand les jeunes quittent désormais le domicile parental, c'est plus souvent pour vivre seul qu'en couple (au moins transitoirement). C'est ainsi qu'en 2009, 8,2 % des ménages en France sont des familles monoparentales (contre 7,6 % en 1999 et 6,8 % en 1990) et 33,6 % sont composés d'une personne seule (contre 30,8 % en 1999 et 27 % en 1990)<sup>1</sup>. L'augmentation de ces

1. Source : Insee, RP 1990 sondage au 1/4 – RP 1999 et RP 2009 exploitations complémentaires.

différentes catégories réduit symétriquement le poids des ménages constitués d'un couple avec enfants ou de deux adultes, qui ont longtemps constitué la figure de référence pour la production de logements.

**Ces transformations**, qui se sont accélérées au cours de la dernière décennie, **sont radicales**. Appelées à se poursuivre, **elles ont d'abord pour effet d'augmenter le nombre de ménages** et, par là, les besoins en logement. Mais **elles contribuent aussi à modifier en profondeur le rapport au logement, créant de nouvelles fragilités** qui s'ajoutent à celles relevant des évolutions économiques (montée du chômage, diffusion des emplois précaires, augmentation de la pauvreté). **En se transformant, la famille s'expose davantage aux difficultés de logement**. L'abaissement du niveau de ressources et l'apparition de nouvelles charges réduisent d'autant le revenu disponible des ménages pour faire face au coût du logement et à l'ensemble des dépenses courantes. La source principale de fragilité réside dans la constitution de ménages où il n'y a plus qu'un seul adulte, et donc qu'une seule source de revenu dont ni le niveau, ni la permanence ne sont assurés en période de crise économique. La transformation de la famille s'accompagne alors bien souvent d'une précarité accrue, et de l'entrée dans l'incertitude de ménages qui précédemment arrivaient à faire face aux dépenses de la vie quotidienne.

En attirant l'attention sur les « familles fragiles », la Fondation Abbé Pierre souhaite mettre en lumière deux évolutions distinctes mais également préoccupantes. La première est due à **la crise du logement qui déstabilise les familles** ; la seconde

est liée à **la profonde mutation des structures familiales, qui élargit le cercle des ménages exposés au mal-logement** et en fait apparaître de nouvelles manifestations. **Les processus sociologiques et économiques se conjuguent** alors pour devenir des facteurs de fragilité des ménages.

## QUAND LA CRISE DU LOGEMENT FRAGILISE LES « FAMILLES »

Confrontées à une offre locative limitée et à des niveaux de loyer particulièrement élevés, de nombreuses familles n'ont pas d'autre choix que de s'exiler des centres-villes, ou de vivre dans des logements exigus ou de mauvaise qualité. D'autres doivent renoncer purement et simplement à leurs projets conjugaux ou familiaux. **La crise contemporaine du logement apparaît ainsi comme un facteur majeur de déstabilisation pour les familles**, y compris celles qui appartiennent aux classes moyennes.

### Quand la crise du logement contraint les familles à s'éloigner... ou à vivre dans de mauvaises conditions

Dans le contexte actuel de crise du logement, de nombreux ménages — particulièrement les plus jeunes — n'ont plus les moyens d'accéder à un logement familial (T<sub>3</sub>, T<sub>4</sub>) dans les grandes métropoles. Ils sont alors conduits, parfois dès le premier enfant, à quitter la ville-centre pour la périphérie, à moins d'accepter des conditions d'habitat dégradées (suroccupation, logement inconfortable). Mais **en quittant les centres urbains, ils quittent en même temps les réseaux familiaux et sociaux dont ils bénéficiaient**, s'éloignent des services et des gisements d'emplois, augmentant significativement les frais de garde d'enfants, les frais de transport...

Des familles nombreuses quittent également les centres urbains. Face à des perspectives de progression résidentielle totalement bouchées, l'éloignement apparaît pour certaines comme la seule issue possible. Paradoxalement, plus les familles sont modestes, plus elles sont contraintes de s'éloigner pour accéder à la propriété d'une maison individuelle. Mais ces projets d'accession peuvent s'avérer décevants — voire douloureux — pour les ménages d'ouvriers, d'employés et même ceux qui appartiennent à une « petite classe moyenne » ne disposant que d'un seul salaire : des moyens de transports parfois limités, les contraintes budgétaires occasionnées par l'accession et le relatif éloignement des lieux les mieux équipés... sont autant de contraintes qu'ils n'avaient pas appréhendées. Dans ce contexte, le risque de captivité est d'autant plus important que les marchés les plus convoités (les marchés urbains) se sont progressivement fermés aux ménages pauvres ou modestes qui accèdent plus fréquemment à la propriété dans les communes de moins de 20 000 habitants et dans les communes rurales<sup>2</sup>.

### Quand la crise du logement compromet les projets conjugaux et familiaux

**L'impossibilité de se procurer un logement adapté empêche désormais l'installation de nombre de jeunes couples.** Les CAF dénombrent de plus en plus de personnes déclarant vivre en couple bien qu'elles ne partagent pas le même logement que leur conjoint(e). Si ces formes de vie commune relèvent parfois d'un choix, elles sont bien souvent subies. C'est surtout le cas pour les jeunes adultes en début de carrière professionnelle, acceptant souvent des compromis sur la localisation de leur emploi (avec un éloignement parfois important de leurs proches, voire de leur conjoint(e) et/ou leur niveau de rémunération (acceptation

2. Lettre de l'ONPES, L'accession à la propriété des ménages pauvres et modestes, mai 2012.

de salaires bas ne permettant pas ensuite d'accéder à un logement suffisamment grand pour le couple...). **Des jeunes couples sont ainsi obligés de vivre chacun chez soi (voire chacun chez ses parents), dans l'attente de jours meilleurs.** Et ce parfois même lorsqu'ils ont déjà un enfant en commun. **La crise du logement contraint aussi d'autres couples à continuer de vivre ensemble alors qu'ils ont décidé de se séparer.** Les conséquences économiques d'une séparation, la perte du niveau de vie qui en résulte, la difficulté à trouver un logement... conduisent dans certains cas à des cohabitations forcées et insupportables.

**La crise du logement influence plus largement le nombre d'enfants par couple.** Une récente enquête du Crédoc<sup>3</sup> montre ainsi que l'augmentation des prix de l'immobilier a un impact sur la démographie, certains ménages réduisant leurs aspirations en termes de nombre d'enfants. **Dans les grandes agglomérations, la tension est telle qu'elle peut conduire des couples à renoncer (au moins temporairement) à avoir des enfants.**

### Quand la crise du logement empêche l'autonomisation des membres de la famille

Alors que quitter ses parents pour accéder à un logement autonome représente une étape majeure dans la transition vers l'âge adulte, **les situations de cohabitation subie et prolongée avec les parents se multiplient aujourd'hui.** Et même après une période d'autonomie, de nombreux jeunes sont contraints de revenir au domicile parental, comme le montre un sondage récent<sup>4</sup> : face à des

difficultés financières, plus de quatre jeunes sur dix ont envisagé de retourner vivre chez leurs parents dont 13 % qui y sont effectivement retournés. En première ligne : les jeunes chômeurs (21 %) et les jeunes résidant en Hlm (23 %). Mais ces situations sont très souvent sources de tensions et de conflits, et peuvent déboucher, dans les cas les plus dramatiques, sur des ruptures familiales et le basculement de ces jeunes dans une extrême précarité.

**Les cohabitations subies au sein de la famille concernent également de nombreux adultes,** d'âge plus avancé (voire d'âge mûr) qui, face à des accidents de la vie, sont contraints de revenir vivre chez leurs parents (ou leurs enfants). C'est le cas de jeunes trentenaires, ceux que l'on appelle « la génération boomerang » qui n'ont pas d'autre choix que de revenir habiter avec leurs parents suite à une dégradation de leur situation professionnelle, une séparation de couple ou d'autres événements déstabilisants qui altèrent leurs ressources, et ne laissent pas d'autre choix que de renoncer (au moins provisoirement) à se loger par soi-même. C'est le cas également de certains seniors notamment lorsque le passage à la retraite provoque une diminution importante des ressources ; la situation est plus difficile encore quand ces personnes, principalement des femmes, n'ont pas eu de « carrière complète » ou se retrouvent seules après le décès de leur conjoint.

Cette fonction jouée « traditionnellement » par la famille représente un puissant « amortisseur de crise » si l'on en juge par le développement de l'hébergement chez des tiers. Or, cette solidarité connaît des limites et ne peut combler pleinement les lacunes des mécanismes de solidarité collectifs ni des interventions du service social (les assurances sociales, les dispositifs de protections, l'accompagnement social, etc.). Une réalité d'autant plus préoccupante que la famille sollicitée est elle-même une famille fragile.

3. Cahier de recherche du Crédoc, n°281, décembre 2011.

4. Sondage de l'Institut CSA pour Polylogis, « Les jeunes et l'accès au logement », octobre 2012.

## QUAND LA TRANSFORMATION DE LA FAMILLE GÉNÈRE DE NOUVELLES SITUATIONS DE MAL-LOGEMENT

**Quand la famille se défait, elle s'expose davantage au mal-logement.** Au premier rang des ménages en difficultés de logement, on retrouve évidemment les familles monoparentales particulièrement exposées aux situations de pauvreté, mais aussi de nombreuses personnes seules<sup>5</sup> (suite à une séparation ou par choix) qui n'ont alors qu'une source de revenus pour faire face aux dépenses de logement et de la vie quotidienne. Même sans difficultés économiques particulières, les familles recomposées peuvent également être fragilisées par rapport au logement, devant retrouver un logement de taille suffisante pour accueillir les enfants des deux lignées, à proximité du domicile de l'ex-conjoint... De même, les pères « non gardiens » sont confrontés à des problèmes spécifiques liés à l'accueil de leurs enfants<sup>6</sup> à un moment où leur situation économique s'est généralement dégradée. Ces situations témoignent de la mutation du modèle familial et du recul de la vie en couple. Et si **ces transformations ne sont pas récentes, elles viennent aujourd'hui se télescoper avec la dégradation de la situation économique et d'importantes tensions sur les marchés immobiliers**, et peuvent générer des situations de mal-logement nouvelles et inédites.

### Les familles monoparentales : entre solutions précaires et logement social

À l'instar des personnes seules, le nombre de parents isolés — ménages composés d'un adulte seul avec des enfants — a considérablement pro-

gressé. Dans un contexte général de fragilisation des unions, le nombre de familles monoparentales (estimé à 1,7 million) explose<sup>7</sup> et elles sont aujourd'hui 2,5 fois plus nombreuses qu'en 1968. Le phénomène de la monoparentalité n'est certes pas nouveau. Mais il prend aujourd'hui une ampleur inédite : selon le Haut Conseil de la Famille, entre un quart et un tiers des femmes ayant aujourd'hui entre 35 et 40 ans se trouveraient — au moins une fois dans leur vie — en situation d'élever seules un ou plusieurs enfants de moins de 25 ans<sup>8</sup>. Outre cette massification, les familles monoparentales (dont le risque de pauvreté est deux fois supérieur à celui des autres ménages<sup>9</sup>) connaissent une détérioration considérable de leurs conditions de vie. À tel point qu'aujourd'hui, près d'une mère célibataire sur deux déclare terminer le mois à découvert, et près d'une sur cinq craint de basculer dans la précarité<sup>10</sup>. Un tel résultat n'est pas étonnant car **la monoparentalité touche davantage les femmes les moins favorisées**. Au final, 32 % des familles monoparentales vivent en-dessous du seuil de pauvreté (contre 6,5 % des couples avec enfants). Et **les séparations de couple apparaissent comme une des principales « ruptures » pouvant faire basculer dans la pauvreté<sup>11</sup>**.

5. Elles sont le plus souvent locataires de leur logement (quand elles ne sont pas hébergées). Alors que les personnes seules et les familles monoparentales représentent 44 % des ménages français, elles ne sont que 21 % parmi les récents accédants à la propriété.

6. Un père séparé sur quatre voit son enfant au moins une fois par semaine. *Insee Première* « Les familles monoparentales », juin 2008.

7. Aujourd'hui, les 3/4 des familles monoparentales en France sont issues de la séparation d'un couple. Enquête Études des relations familiales intergénérationnelles, 2005.

8. « Quelques données statistiques sur les familles et leurs évolutions récentes », HCF, 10 octobre 2012.

9. « Les familles monoparentales et leurs conditions de vie », in *Études et Résultats*, n° 389, DREES, 2005.

10. Selon une enquête Ipsos – Logica Business Consulting, réalisée via Internet du 12 au 22 septembre 2012.

11. Données issues du dossier « La famille dans tous ses états », Alternatives économiques, n° 320, janvier 2013.

Ce double phénomène de généralisation et de précarisation de la monoparentalité n'est pas sans conséquence en termes de logement. Surreprésentées dans la demande de logement social, les familles monoparentales le sont aussi dans les recours effectués au titre du Droit au logement opposable et dans la demande d'hébergement. Quand survient une rupture, certaines n'ont en effet pas d'autre solution que de solliciter un hébergement auprès d'un proche (lorsque leur réseau relationnel le permet) ou dans un centre d'accueil d'urgence, dernier filet de protection contre l'errance et la rue.

**La part des familles parmi les usagers de l'urgence sociale a explosé au cours des 10 dernières années.** À Paris, elles représentent désormais 49 % des personnes hébergées via le 115 (soit une augmentation de 400 % en 10 ans !) : plus de la moitié d'entre elles sont des femmes seules avec enfants qui ont été expulsées de leur domicile et 84 % sont sans aucune ressource financière. Dans le meilleur des cas, les 115 orientent les familles monoparentales vers les centres d'hébergement de type CHRS (elles y représentent 30 % des hébergés en comptant les enfants<sup>12</sup>), mais l'engorgement de ces structures conduit aussi bien souvent à proposer des nuitées d'hôtel aux femmes seules avec enfant(s). Dans un cas comme dans l'autre, les conditions ne sont pas favorables à une vie de famille, et à l'exercice de la parentalité.

Comparée à ces situations précaires et souvent inadaptées, **l'accès au logement social représente une chance pour les familles monoparentales** (elles constituent, à elles seules, près du quart des nouveaux entrants dans le parc Hlm<sup>13</sup>,

12. Mainaud T., « Les établissements d'hébergement pour adultes et familles en difficulté sociale. Activité, personnel et clientèle au 15 décembre 2008 », février 2012

13. Les « entrants » sont les ménages qui ont emménagé dans ce parc depuis moins de trois ans.

soit une proportion bien supérieure à leur poids dans la société). Si l'offre Hlm apparaît pour ces familles fragiles comme une des seules solutions accessibles, présentant de bonnes conditions de confort et de sécurité,... elles rencontrent souvent des difficultés pour poursuivre leur parcours résidentiel.

### Quand les pères « non-gardiens » subissent des solutions précaires ou inadaptées

De façon symétrique, la situation de monoparentalité s'exprime aussi chez les pères séparés, gardiens ou non de leurs enfants. Alors que le domicile familial revient généralement à la femme (qui se voit encore majoritairement confier la garde des enfants<sup>14</sup>), le père est contraint de retrouver, sans tarder, un logement. Et aux difficultés « classiques » d'une recherche de logement dans le parc privé<sup>15</sup> s'ajoutent alors pour lui des problèmes spécifiques, liés notamment au versement d'une pension alimentaire (réduisant parfois considérablement ses ressources). Après la séparation, les hommes connaissent fréquemment une période marquée par des conditions de logement précaires (hébergement chez un ami ou un parent, hôtel, expérience de logements « transitoires » successifs...). Privés de domicile propre, les pères séparés doivent alors souvent se défaire d'une partie de leurs affaires personnelles et mobilier : ils font d'ailleurs partie des publics privilégiés des « boxes individuels », nouvelle version des garde-meubles fleurissant depuis quelques années en France. Mais à terme, **les situations d'hébergement temporaire trouvées par les pères s'épuisent et peuvent déboucher sur des parcours d'errance.**

14. Dans 80 % des divorces selon les données issues des décisions de justice.

15. Le parc social - qui connaît un délai d'attente variant selon les territoires de quelques mois à plusieurs années - constitue pour sa part une réponse peu adaptée aux pères séparés qui doivent trouver une solution de logement rapidement et leur dossier apparaît rarement comme prioritaire pour les organismes Hlm.

Par ailleurs, si l'on sait que les séparations conjugales ont un impact sur la fréquence des contacts entre les parents non-gardiens et leurs enfants<sup>16</sup>, le rôle du logement dans cet éloignement n'a jamais été vraiment questionné. Pourtant, **les situations observées montrent bien que les problèmes de logement rencontrés par les pères non-gardiens jouent un rôle primordial dans leurs difficultés à exercer leur rôle parental.** À cet égard, le choix de la résidence alternée (qui recueille aujourd'hui la faveur des juges dans une perspective du maintien de la « coparentalité »<sup>17</sup>) est particulièrement exigeant du point de vue du logement (localisation géographique, taille du logement). Même avec des revenus bien supérieurs au salaire moyen, il est fréquent que les pères ne parviennent pas à concilier ces contraintes avec leur budget, déjà grevé par la pension alimentaire. Et ce, d'autant plus que le nombre d'enfants est important.

### Les isolés, très fortement exposés au mal-logement

Les pères non-gardiens constituent une composante d'un ensemble plus vaste, celui des personnes seules qui occupent aujourd'hui jusqu'à un logement sur deux dans les plus grandes villes. Si toutes les personnes seules ne sont évidemment pas en difficulté de logement, **c'est au sein de cette population que l'exposition au mal-logement est la plus forte.** À cela rien d'étonnant, puisqu'elles ne bénéficient pas des garanties apportées par la vie en couple (double source de revenu, économies d'échelle dans les dépenses) ou la présence d'enfants (avec les aides qui leur sont liées). Souvent non prioritaires pour l'attribution d'un logement social, **ce sont elles qui**

**supportent le plus des efforts financiers excessifs pour se loger,** et de loin : elles représentent 39 % des ménages disposant de restes-à-vivre inférieurs à 500 € par mois, une fois payées les dépenses liées au logement (jusqu'à 42 % des personnes qui ont moins de 300 €). Elles sont aussi largement majoritaires parmi les personnes en situation de surendettement<sup>18</sup> (65 % en 2010, contre 58 % en 2001). Sachant que parmi elles, ce sont surtout les personnes séparées ou divorcées qui sont en forte augmentation, passant de 27 % à 35 % entre 2001 et 2010.

Ne disposant pas toujours d'un logement autonome, les personnes isolées doivent parfois recourir à des « solutions » précaires pour des périodes plus ou moins longues (hébergement chez un proche, colocation...). Les jeunes âgés de 18 à 30 ans sont les premiers touchés par ce « nomadisme urbain » (cherté des logements, allongement de la durée des études, multiplication des petits boulots et des stages non rémunérés avant de pouvoir prétendre à un emploi stable, etc.). Mais ce phénomène apparaît aussi suite à une séparation, une recherche d'emploi qui amène à se rapprocher des bassins d'activités, ou quand l'un des membres du couple travaille dans un autre lieu que la ville de résidence, sans avoir les moyens de louer un second logement... Le phénomène est également préoccupant pour les personnes âgées isolées disposant de faibles revenus, qui sollicitent de plus en plus massivement les structures d'aide (associations humanitaires, CCAS).

16. Un enfant sur trois dont les parents sont séparés ne voit plus son père. Cf. Bernard C., « La paternité en droit français », in Dekeuwer-Defossez F. et Choin C. (Eds), *L'autorité parentale en question*, Presses Universitaires du Septentrion, p. 44, 2003.

17. La notion de « coparentalité » traduit l'idée que chacun des père et mère doit maintenir des relations personnelles avec l'enfant, et participer à son éducation, dans le respect de l'autre parent.

18. 4<sup>e</sup> enquête de la Banque de France sur le surendettement des particuliers, 2010. Réalisé sur un échantillon de 176 700 dossiers.

## Les familles recomposées face à la suroccupation ou à l' « assignation à résidence »

Lorsqu'après une séparation, de nouveaux couples se recomposent, cette évolution modifie la structure de la famille, mais aussi ses modes de vie et ses besoins en logement... Et l'accès à un nouveau logement pour accueillir la famille recomposée n'est pas toujours simple (d'autant moins que le nombre total d'enfants est élevé). Hausse des prix de l'immobilier, des loyers, pénurie de grands logements... les possibilités d'ajuster le logement à l'évolution de la famille et de sa taille peuvent être limitées, notamment en marché tendu. Bon nombre de familles recomposées se retrouvent alors « assignées à résidence » ou bloquées dans des logements trop étroits, devant renoncer parfois à offrir à leurs enfants un espace de vie adapté et décent. 30 % des enfants des familles très nombreuses vivent ainsi dans un logement surpeuplé<sup>19</sup>.

Si le parc social compte proportionnellement plus de grands logements que le parc privé, il constitue rarement une solution pour ces familles recomposées. Soit parce que les grands logements restent malgré tout rares, soit parce que la situation de la famille recomposée est considérée comme provisoire. Et au final, certains couples en viennent à reporter, voire abandonner, leur projet de re-composition familiale, se retrouvant assignés au « célibat résidentiel ».

19. « Les conditions d'habitat des enfants : poids des structures familiales et de la taille des fratries », in *France, portrait social – édition 2011*, Insee.

### QUAND L'INTERVENTION PUBLIQUE DOIT S'ADAPTER À LA TRANSFORMATION DE LA FAMILLE

Alors que la famille a changé de visage et s'est profondément réinventée, **c'est encore trop souvent le modèle de la famille nucléaire traditionnelle** (composée d'un couple, soit un homme et une femme, mariés, avec des enfants issus de leur union) **qui sert de référence aux acteurs du logement**. Ceux-ci ne prêtent généralement pas assez attention aux nouvelles formes de vie familiale et à la situation des personnes seules... alors qu'ils subissent de plein fouet le bouleversement des parcours conjugaux et familiaux (et la diversification des situations — et des besoins — qui en découlent). Or **on ne peut se satisfaire d'une situation dans laquelle ce sont les solutions les plus précaires** (accueil d'urgence, hébergement) **et le logement social qui prennent en charge — et de plus en plus — les « familles fragiles »** (même s'ils jouent ainsi leur rôle), **sans réinterroger la façon dont toute la chaîne des acteurs du logement répond à cette mutation radicale de la structure familiale**.

À l'évidence, la politique du logement et plus généralement l'intervention publique doivent s'adapter à cette nouvelle donne sociale et faire preuve de plus de réactivité et de souplesse face à une multiplication des étapes de la vie émaillées de ruptures et de transition. Dans trois domaines au moins, des voies de progrès peuvent se dessiner : le secteur de l'hébergement, celui du logement social et le régime des aides au logement.

## Du côté du secteur de l'hébergement : le « logement d'abord » pour mieux répondre aux familles fragiles

Conçus à l'origine pour des isolés, les dispositifs d'accueil et d'hébergement sont confrontés depuis plusieurs années à la demande d'un public nouveau, celui des familles privées de logement personnel, en particulier des femmes seules avec enfants. Malgré des politiques successives de refondation, **les réponses apportées par les dispositifs d'hébergement restent largement insuffisantes et inadaptées** à ces publics. Selon le premier rapport annuel de l'Observatoire national du 115 publié fin 2011, ce sont les adultes (en couple ou isolés) avec enfants, désormais majoritaires dans la demande, qui sont les principales victimes de refus, faute de places disponibles avec « plus de 60 % de non réponses » (contre 40 % pour l'ensemble des demandes<sup>20</sup>). D'où un recours massif aux nuitées d'hôtel, notamment pour les femmes avec enfants, pourtant problématique sur le plan humain.

Malgré la mise en place récente des Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) dans le cadre de la refondation du secteur de l'hébergement et de l'accès au logement, la prise en compte de la diversité de la demande est loin d'être assurée. En cause notamment : une absence de centralisation de l'ensemble de l'offre et de la demande d'hébergement<sup>21</sup>, et un déficit d'articulation avec les dispositifs d'attribution des logements sociaux. La perspective du « logement d'abord » (dont le SIAO est l'un des outils) est pourtant de nature à favoriser l'accès au logement pour les familles, dans toutes leurs configurations. Pour répondre

aux situations de séparation conjugale, des solutions temporaires doivent être aussi imaginées, comme la mise à disposition de logements pour des pères séparés qui n'ont pas les conditions de logement adéquates pour accueillir leurs enfants (vie en structure collective, logement dégradé voire indigne, logement trop éloigné du lieu de vie de la mère des enfants...).

## Du côté des organismes Hlm : adapter les pratiques à la mutation de la famille

Si les bailleurs sociaux sont conscients de l'inadaptation du parc social aux mutations des parcours conjugaux et familiaux, ils se disent bien souvent démunis pour proposer des solutions nouvelles. **La gestion des séparations apparaît compliquée** puisqu'il s'agit à la fois de trouver un nouveau logement pour l'un des ex-conjoints et de régler la question du maintien dans les lieux pour l'autre (sachant que celui-ci ne peut désormais compter que sur ses seules ressources). La recherche de solutions est particulièrement délicate pour les parents non-gardiens qui sont de plus en plus nombreux à solliciter les permanences logement des mairies, les associations, et à déposer des recours au titre du Dalo. Ce public, comme celui des femmes seules avec enfants ou des familles recomposées, interpelle le système du logement en posant une question fondamentale<sup>22</sup> : **« Comment faire en sorte que le logement ne soit pas un élément encore plus perturbateur dans le contexte d'une séparation ? Comment peut-il permettre la continuité de la fonction parentale ? »**

20. Rapport annuel de l'Observatoire national du 115, portant sur 37 départements, 2011.

21. Bilan de la mise en œuvre des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), Rapport de l'IGAS, février 2012.

22. Question suggérée par la responsable de l'AIVS de Rennes.

Pour mieux tenir compte de l'évolution des situations familiales, certains bailleurs sociaux tentent d'adapter leurs pratiques et procédures, notamment à travers une meilleure gestion et un assouplissement des politiques d'attribution (adaptation des critères d'attribution, charte favorisant la mobilité résidentielle, bourses d'échange de logements à l'initiative des locataires...). Des réponses qui restent encore peu développées. Par ailleurs, **la mise en œuvre d'une politique de mobilité résidentielle au sein du parc social constitue un enjeu déterminant pour éviter les situations de sur-occupation ou d'assignation à résidence des familles.** Cela est d'autant plus fondamental que le statut du parc social a changé, ne représentant plus une simple étape dans le parcours des familles (vers le locatif privé, vers l'accession à la propriété...) mais une solution souvent durable.

### Du côté des aides personnelles au logement : développer la souplesse et la réactivité du système

En l'état actuel de la législation, les situations de séparation ne sont que très partiellement prises en compte dans le calcul des plafonds de ressources pour bénéficier d'une aide au logement. En cas de résidence alternée par exemple, l'enfant n'est pris en compte dans le calcul de l'aide au logement que pour un seul des deux parents (celui auquel il est rattaché), indépendamment du temps qu'il passe auprès de chacun d'eux. **Les aides personnelles au logement s'avèrent ainsi inadaptées et en décalage avec les réalités familiales actuelles.** Leur efficacité est même remise en cause, notamment pour les familles nombreuses, dont celles recomposées. L'évolution nettement moins rapide des plafonds de loyer (et du forfait charges) à partir desquels les aides personnelles sont calculées, par rapport aux loyers réels, engendrent par ailleurs une hausse significative du taux d'effort, l'écart s'amplifiant avec le nombre d'enfants des ménages concernés<sup>23</sup>.

23. « Familles et logement », Avis adopté par le Haut Conseil de la Famille lors de la séance du 10 mai 2012.

D'une manière générale, **le système manque également aujourd'hui de réactivité pour accompagner l'évolution des situations personnelles et familiales, et notamment les périodes de difficulté transitoires ou de précarité résidentielle.** Un récent rapport de l'IGAS souligne à cet égard le manque de réactivité de l'ensemble de la chaîne de prévention des expulsions et au sein de celle-ci, du système d'aides personnelles au logement qui réagit trop tardivement aux situations d'impayés<sup>24</sup>.

Pour soutenir les transitions familiales, et prévenir leurs effets néfastes, certaines CAF ont développé des réponses sous forme d'allocations « coup de pouce », comme l'« aide en cas de rupture familiale », instaurée début 2012 par la CAF du Finistère. Des initiatives ont également été prises par des collectivités locales, comme la Ville de Paris qui a instauré en 2002 l'« allocation Paris Logement Familles Monoparentales » visant à aider les familles monoparentales à mieux supporter leurs dépenses de logement. Ces démarches restent toutefois très marginales, et ne sauraient en tout état de cause être suffisantes, la réponse ne pouvant pas être recherchée uniquement du côté d'aides « pansements » qui viendraient, au coup par coup, résoudre les difficultés des familles. Si intéressantes soient-elles, elles ne peuvent pas affranchir d'une réflexion plus globale sur les conditions de mobilité au sein du parc de logements et sur la solvabilisation des ménages au regard de l'évolution des comportements conjugaux et familiaux.

24. « Évaluation des aides personnelles au logement », Rapport de l'IGAS, mai 2012.

## CONCLUSION

En mettant l'accent sur les « familles fragiles », la Fondation Abbé Pierre souhaite attirer l'attention sur les dynamiques économiques et sociales qui génèrent leur difficulté et les exposent au mal-logement. **Les familles sont fragiles parce qu'elles supportent de plein fouet les effets de la crise du logement.** Une crise qui contraint fortement leurs choix résidentiels, empêche l'autonomisation des membres de la famille et compromet des projets conjugaux et familiaux. La situation est encore plus difficile quand les familles sont confrontées à trois évolutions concomitantes. Celle de l'emploi qui déstabilise le rapport au travail, provoque une diffusion de la précarité, une augmentation du chômage et de la pauvreté. Celle du logement qui génère des difficultés pour y accéder et s'y maintenir. Celle de la famille traditionnelle nucléaire remise en cause par les évolutions contemporaines de la société qui font que, désormais, le terme « famille » se conjugue au pluriel.

À l'évidence, **la façon dont les familles se constituent, changent, évoluent dans leur configuration peut devenir un déclencheur de mal-logement** ou un accélérateur d'exclusion vis-à-vis du logement. Prendre en compte cette mutation est une nécessité qui appelle d'abord de se défaire du caractère dominant du modèle familial traditionnel (très prégnant dans les représentations alors qu'il n'est plus toujours dominant dans la réalité). **L'intervention publique en matière de logement doit prendre acte des nouvelles formes de vie familiale** et accompagner les ménages dans la recherche de nouveaux équilibres résidentiels. Faut de quoi, **le risque existe de transformer les temps de transition familiale (séparation, remise en couple, arrivée d'un enfant...) en moments de basculement dans la précarité et l'exclusion.**

Force est de constater que le système du logement (marché, institutions, politiques publiques, cadre légal) n'a su s'adapter que très imparfaitement à ces évolutions, qu'il s'agisse de l'offre de logements, des procédures d'accès à celui-ci ou des dispositifs de solvabilisation des ménages. Les mutations de la famille doivent désormais être prises en compte, à au moins trois niveaux : celui de la sécurité financière des ménages (quand la rupture familiale provoque une diminution brutale des revenus), celui de la mobilité résidentielle (pour que les phases de transition familiale n'engendrent pas de la précarité résidentielle), celui enfin de l'accompagnement et du soutien aux personnes dans ces phases de transition. Au-delà, ces solutions invitent à **repenser l'offre de logement dans le sens d'une production adaptée aux besoins des familles.** Car la mutation actuelle de la famille renforce la demande de nouvelles typologies d'habitat, que le parc existant n'est pas toujours en mesure de fournir.

Tant que les politiques publiques du logement seront pensées indépendamment des politiques familiales, tant qu'elles seront construites uniquement en référence au couple « uni pour la vie », avec une trajectoire résidentielle linéaire, elles resteront indifférentes et sourdes aux réels besoins et attentes des familles dans la diversité de leurs configurations. Or, que dire d'une société où les pouvoirs publics, dans le même temps, valorisent et mettent en avant la famille comme un acteur clé de la cohésion sociale (notamment en matière de prise en charge des personnes vieillissantes ou des jeunes adultes...), mais ignorent sa mutation dans leur action en faveur du logement ?

## DISPARITÉS TERRITORIALES, DIVERSITÉ DU MAL-LOGEMENT

# L'approche territoriale du mal-logement : un défi pour les politiques du logement

### QUATRIÈME CHAPITRE

**D**ans le domaine du logement, les inégalités se sont approfondies dans notre pays depuis une dizaine d'années<sup>1</sup>. La Fondation Abbé Pierre en témoigne dans ses derniers rapports qui soulignent que le logement n'est pas seulement le reflet des inégalités sociales, mais qu'il les renforce (voire contribue à en créer de nouvelles). Divers travaux ont également pointé le creusement des inégalités sociales dans de nombreux autres domaines (distribution des revenus, emploi, santé, éducation<sup>2</sup>), donnant à voir le caractère multidimensionnel des inégalités. À ce constat s'ajoute aujourd'hui celui d'une traduction territoriale de ces inégalités, qui fait de certains espaces, des zones où les populations sont plus exposées que dans d'autres. Ainsi, **les inégalités sociales se creusent et se projettent spatialement, contribuant à alimenter les fractures territoriales.**

Dans le domaine du logement, les disparités territoriales sont très marquées, que l'on considère la structure de l'offre immobilière, le niveau des prix sur les marchés, la répartition du parc social, la concurrence dans l'accès au logement ou les perspectives de mobilité résidentielle... Si des données existent aujourd'hui sur la réalité territoriale

1. La création d'un ministère de l'Égalité des territoires et du Logement invite à se saisir de la question des inégalités, mais les constats dressés par la Fondation Abbé Pierre dans ses précédents rapports y conduisent aussi.

2. *Les inégalités en France*, Alternatives économiques-Observatoire des inégalités, N°56 septembre 2012.

des parcs de logements et des marchés immobiliers, elles restent lacunaires en ce qui concerne l'approche territorialisée du mal-logement. L'analyse générale que propose la Fondation dans ses rapports, se devait donc d'être complétée par une approche territoriale, essentielle pour rendre compte de la diversité du mal-logement dans nos territoires. C'est à cet objectif que ce chapitre tente de répondre.

#### CRISE DU LOGEMENT ET TERRITOIRES

La région Ile-de-France et les grandes villes sont les premières concernées par la crise du logement : coût élevé (voire exorbitant) du logement à la location comme à l'acquisition, rareté de l'offre accessible, insuffisance de l'offre d'hébergement, blocage des parcours résidentiels des ménages modestes et pauvres, etc. Si ces manifestations de la crise du logement sont particulièrement marquées dans les villes aux marchés tendus, elles s'expriment aussi à des degrés divers dans d'autres territoires où le mal-logement est présent sous d'autres formes (insuffisance de l'offre locative, dégradation de l'habitat, etc.).

#### Un mal-logement présent partout, mais d'intensité et de nature différentes selon les territoires

L'intensification de la crise du logement ces dernières années a focalisé l'attention sur les territoires les plus touchés par la hausse des prix de l'immobilier et la tension du marché du logement. Au risque de ne pas prêter une attention suffisante à la diversité des autres manifestations territoriales du mal-logement. Au risque également de

laisser penser que les zones en déclin industriel ou démographique en étaient épargnées ; que les villes moyennes, les petites villes et les zones rurales en étaient davantage préservées que les plus grandes agglomérations. Au risque, donc, d'abandonner des territoires et des populations à leurs difficultés. Or, l'approfondissement de la réflexion engagée dans le précédent rapport sur l'État du mal-logement permet de souligner qu'**il est partout présent, même si ses manifestations et son intensité varient d'un territoire à l'autre.**

La démarche proposée par la Fondation Abbé Pierre repose sur une typologie de l'espace résidentiel qui prend en compte la taille de l'unité urbaine<sup>3</sup>, la cherté des marchés, ainsi que les caractéristiques du parc immobilier et de son occupation sociale (âge des ménages, composition familiale, répartition des CSP et niveaux de vie). **On constate notamment que les situations d'inconfort et de surpeuplement n'apparaissent pas uniquement dans les marchés immobiliers tendus**, même si la pression du marché favorise leur développement (comme en agglomération parisienne et dans les grandes villes chères), mais aussi de façon moins connue dans des villes rurales et des grandes villes à bas prix... **Si l'on observe les situations relevant d'un effort financier excessif pour se loger<sup>4</sup>**, il apparaît que les ménages éprouvent aussi ce type de difficultés dans des territoires où le coût du logement est limité en raison de la faiblesse de leurs revenus.

3. Une unité urbaine est une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (sans coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants.

4. On considère que les ménages qui ont un niveau de vie résiduel inférieur à 500 € (quel que soit leur taux d'effort pour se loger) supportent un « effort financier excessif ». 4,2 millions de ménages étaient dans cette situation en 2006. Si on ajoute les ménages ayant un niveau de vie supérieur mais un taux d'effort de plus de 35 % pour se loger, 2,3 millions de ménages supplémentaires se retrouvent en situation de fragilité financière.

En croisant les résultats relatifs au confort, au surpeuplement et à l'effort financier excessif, **le nombre de ménages concernés par au moins une de ces difficultés s'élève à 6,4 millions (soit près d'un ménage sur quatre, près de 16,2 millions de personnes)**. Le surpeuplement et l'effort financier excessif expliquent ici 93 % des problèmes de logement. Sachant que ces données ne recourent qu'une partie des situations de mal-logement que la Fondation Abbé Pierre recense<sup>5</sup>.

Un tel résultat souligne les limites de l'approche trop binaire défendue par le précédent ministre du Logement, fondée sur la distinction entre zones tendues et zones détendues. Si les situations de mal-logement sont très présentes à Paris et dans sa banlieue ainsi que dans les grandes villes chères (environ 30 % des ménages concernés), elles le sont davantage dans les grandes villes à prix bas où elles concernent près de quatre ménages sur dix (39 %).

## Disparités territoriales et inégalités sociales

Si les situations de mal-logement n'épargnent finalement aucun territoire, les disparités territoriales ne sont pas supportées de la même manière par tous. Et à niveau de revenus égal, la personne au Smic, le fonctionnaire, le chômeur indemnisé ou le travailleur pauvre n'aura pas le même niveau de vie s'il habite en Ile-de-France, dans une grande métropole régionale ou dans un territoire marqué par un coût d'accès au logement moins élevé. Les spécificités territoriales peuvent ainsi avoir un impact significatif en termes de pouvoir d'achat. Et **quand inégalités sociales et inégalités territoriales se télescopent, la situation devient particulièrement inquiétante.**

5. Voir les cinq dimensions du mal-logement présentées dans la première partie du chapitre 2 du rapport.

## RÉPARTITION DES MÉNAGES PAR STATUT D'OCCUPATION EN FONCTION DES NIVEAUX DE VIE

Quintiles de niveau de vie	Propriétaire non accédant	Propriétaire accédant	Locataire HLM	Locataire privé	Autres statuts	Total
Premier quintile	27,7 %	6,5 %	28,5 %	27,1 %	10,2 %	100 %
Quintiles 2 et 3	36,5 %	17,4 %	20,2 %	21,1 %	4,9 %	100 %
Quintiles 4 et 5	43,6 %	28,1 %	8,2 %	16,3 %	4 %	100 %

Source : Insee - Enl 2006 - exploitation Fondation Abbé Pierre.

En se penchant sur les statuts d'occupation des ménages en fonction de leur niveau de vie, il apparaît que les plus modestes (1<sup>er</sup> quintile) **sont aussi les moins protégés par le statut de propriétaire** (non accédant sans charge de remboursement) **et les plus exposés aux dérives du secteur locatif privé.**

**Ces ménages les plus pauvres habitent plus souvent que les catégories modestes ou intermédiaires** (quintiles 2 et 3) **dans les territoires les plus chers du point de vue immobilier** : un sur quatre vit dans une grande ville chère et 44 % dans les secteurs où le coût du logement est le plus élevé. Cette exposition des ménages les plus fragiles au marché immobilier n'est en général pas compensée par le niveau de salaires (sauf partiellement en région parisienne et dans des proportions limitées) ou par une adaptation suffisante des barèmes d'aides.

### Dynamiques territoriales et mal-logement

Ce qui est aussi nouveau dans la période actuelle est que les effets de l'amplification de la crise économique et financière de 2008-2009 tendent à se conjuguer avec ceux de la crise du logement pour provoquer une profonde restructuration des territoires, à l'échelle des régions, des villes ou des banlieues. **Certains subissent durement les conséquences de la dégradation du contexte économique et rien ne semble pouvoir arrêter le mouvement de décrochage qui les affecte**, qu'il s'agisse des anciennes villes industrielles ou des grands quartiers d'habitat social. **D'autres, en**

**périphéries des villes ou les territoires ruraux, connaissent de profondes mutations sous l'effet de la mobilité résidentielle** qui conduit les ménages modestes à s'éloigner des centres pour accéder à la propriété. Une onde qui gagne parfois les espaces ruraux les plus éloignés, provoquant un remodelage économique et social important.

## LES FIGURES TERRITORIALES DU MAL-LOGEMENT DANS UNE FRANCE À PLUSIEURS VISAGES

Le remodelage des espaces résidentiels s'inscrit dans un mouvement plus large de restructuration des territoires à l'échelle nationale. **Les villes, agglomérations, bassins d'emploi et régions ne connaissent pas les mêmes évolutions et les disparités entre territoires s'aggravent, donnant ainsi naissance à de nouvelles formes d'inégalités.** Les travaux conduits, notamment, par Laurent Davezies<sup>6</sup> ont fait apparaître une France à plusieurs visages et permis de souligner que la région parisienne et les grandes métropoles régionales, qui concentrent des activités de pointe et génèrent des emplois qualifiés, ont plutôt bien résisté à la crise, ainsi que les territoires où l'emploi public est très présent et ceux qui dépendent du tourisme. En revanche, les bassins d'emplois industriels, déjà en difficulté, et ceux qui vivent d'abord des transferts sociaux ou des pensions de retraités ont beaucoup souffert. **Inégaux face à la crise, les territoires résistent plus ou moins selon le modèle économique qu'ils ont adopté ou dont ils ont hérité.**

Si les inégalités territoriales ont toujours existé, la crise les a fait exploser. Les données globales sur l'emploi ou le chômage (entre 2007 et 2009, la France a perdu 380 000 emplois et le chômage s'est accru d'un million de personnes) dissimulent d'énormes disparités entre territoires. **Des disparités qui pourraient bien s'accroître encore à l'avenir, si les dépenses sociales et publiques ne jouent plus leur rôle d'amortisseur et ne permettent plus la solidarité et l'équilibre entre les territoires.**

Ces réflexions sur la restructuration de l'espace national peuvent être mobilisées pour proposer une lecture du mal-logement concernant d'un côté les territoires dynamiques, du fait de leur attractivité économique ou résidentielle, et d'un autre côté les territoires en déclin industriel ou démographique. **Comme il y a le mal-logement des personnes pauvres et précaires — pour qui le logement est un facteur d'exclusion — et celui des couches populaires et des classes moyennes — fragilisées par la progression incontrôlée du coût du logement<sup>7</sup> —, il y a le mal-logement lié aux territoires attractifs et celui lié aux territoires en déclin.** Ces deux approches, l'une sociale, l'autre spatiale, se répondent et se complètent. C'est ainsi que la dégradation de la situation des catégories intermédiaires est surtout manifeste dans les territoires dynamiques, siège des manifestations d'exclusion du logement les plus violentes. Mais le mal-logement est partout présent et prend des formes spécifiques tant dans les territoires en déprise industrielle que dans les zones rurales.

6. « La France et ses territoires », Alternatives Economiques, Hors série poche n°50, juin 2011.

7. Voir la 2<sup>e</sup> partie du premier chapitre du rapport 2012 sur l'État du mal-logement, page 27 et suivantes.

## Territoires attractifs, marchés immobiliers tendus et mal-logement

Les territoires porteurs d'une dynamique économique favorable, attractifs en terme d'emplois qualifiés ou parce qu'ils disposent de qualités naturelles (littoral, massifs montagneux), sont confrontés à d'énormes tensions immobilières et soumettent les personnes les plus modestes qui y vivent à des difficultés de logement parfois insurmontables. De telles situations se retrouvent évidemment en région parisienne et dans les grandes métropoles régionales, mais aussi dans les zones frontalières et touristiques.

### MÉTROPOLES AUX MARCHÉS IMMOBILIERS TENDUS : MODÈLE-TYPE DE LA CRISE DU LOGEMENT

Caractérisées par leur dynamisme en tant que bassins d'emplois (dans le secteur productif comme dans la fonction publique), les principales métropoles françaises<sup>8</sup> et leurs agglomérations ont connu les plus fortes croissances démographiques au cours des 20 dernières années ; ces territoires attirent de nombreux ménages, notamment des jeunes diplômés, par des formations universitaires d'excellence et une offre d'emplois de haut niveau technologique. Ce solde migratoire positif a généré une forte tension sur les marchés immobiliers et alimenté le renchérissement du coût du logement. Il en résulte un double processus, de **péri-urbanisation** (le marché local du logement s'élargissant aux communes périphériques - semi-rurales et rurales - qui ont connu des croissances souvent spectaculaires) et de **spécialisation du type de peuplement des grandes villes** (maintien des populations modestes et précaires dans le parc social ou un parc privé de faible qualité et/ou très cher, occupation du parc privé de qualité par les ménages disposant de revenus supérieurs).

8. Paris, Lyon, Rennes, Nantes, Toulouse, Montpellier, Lille...

Les formes de mal-logement dans ces grandes villes sont connues : des difficultés d'accès au logement qui se traduisent par une pression forte sur le logement social et des délais d'attente toujours plus longs ; une augmentation des personnes sans domicile propre (sans-abri, personnes hébergées en institution ou chez des tiers, phénomènes de squat...) et la saturation des dispositifs d'hébergement et de logement temporaire (malgré la progression des capacités d'accueil) ; une partie du parc locatif privé de faible qualité voire indigne qui fait office de parc social « de fait »...

Au sein même des agglomérations attractives, la structure du parc immobilier - souvent héritée de l'histoire industrielle des territoires - alimente et conforte des phénomènes de ségrégation territoriale. C'est le cas dans l'Est parisien où s'est concentrée l'offre d'habitat social pour répondre au développement industriel de cette zone... au prix d'un déséquilibre Est-Ouest. C'est le cas également des quartiers d'habitat populaire aujourd'hui en rénovation urbaine qui se sont développés dans le Nord parisien, à proximité des grandes usines mécaniques. Instaurant progressivement une division sociale de l'espace au sein des agglomérations dynamiques, ces déséquilibres de la répartition de l'habitat social apparaissent difficiles à réduire. Et lorsque s'y ajoute le départ vers les périphéries des candidats à l'accession à la propriété, tous les ingrédients sont réunis pour conduire au renforcement de la spécialisation spatiale.

## Territoires en déclin, obsolescence du parc immobilier et mal-logement

### DES SECTEURS RÉSIDENTIELS, TOURISTIQUES OU FRONTALIERS QUI EXCLUENT LES MÉNAGES LES PLUS MODESTES

À l'attractivité productive des grandes agglomérations peuvent s'ajouter les caractéristiques intrinsèques des territoires (littoral, frontière...) qui produisent des particularités sur le marché local de l'immobilier, donnant naissance à des figures singulières du mal-logement. Ainsi **les zones littorales, par leurs aménités, créent des phénomènes spécifiques de concurrence sur le marché du logement** (entre les résidences secondaires et les résidences principales) qui pénalisent les ménages les plus modestes : raréfaction et renchérissement de l'offre disponible, production neuve principalement orientée vers la demande de catégories aisées... **Les zones frontalières connaissent également une situation difficile**, leur marché immobilier étant marqué par la présence de travailleurs transfrontaliers (généralement aisés) qui choisissent de se loger du côté français pour des raisons de commodités, de coût du logement ou de qualité de l'offre immobilière. Cette situation augmente la tension sur le marché local, contribuant à l'inflation des loyers et des coûts d'acquisition. Des territoires comme l'Alsace, la Lorraine, Franche-Comté ou Haute-Savoie, sont concernés, se situant à proximité de pays « riches » à haut niveau de salaires (Allemagne, Luxembourg, Suisse). Cette situation crée les conditions d'une société à deux vitesses (les salariés du côté français n'ayant pas le même pouvoir d'achat que ceux qui travaillent de l'autre côté de la frontière) et la concurrence sur le marché du logement se fait généralement au détriment des salariés locaux.

La fracture territoriale s'élargit entre les zones attractives aux marchés immobiliers tendus et les territoires en déclin industriel ou démographique. Ce qui caractérise finalement ces territoires en déclin tient au fait qu'**ils se trouvent à l'écart et en marge des dynamiques économiques et des flux résidentiels**. La faible pression de leur marché immobilier ou le coût relativement modéré de leurs logements ne mettent pas ces territoires à l'abri de réelles difficultés. Le mal-logement y prend une dimension et une coloration particulières.

### DES TERRITOIRES MARQUÉS PAR UNE HISTOIRE INDUSTRIELLE RÉVOLUE

Dans les secteurs en déprise économique, la détente des marchés immobiliers ne se traduit pas nécessairement par l'absence de difficultés de logement : si l'accès au logement est parfois plus facile, les conditions d'habitat s'y révèlent souvent de moindre qualité, et la précarisation d'une partie de la population alimente les situations de mal-logement. Cette réalité se retrouve dans des villes et territoires qui ont longtemps vécu de l'activité industrielle et dont le patrimoine immobilier, construit historiquement pour accueillir une main d'œuvre souvent peu qualifiée, se « spécialise » aujourd'hui dans l'accueil des populations précaires ou très modestes. C'est le cas dans les territoires anciennement industriels du Nord et de l'Est de la France, où l'existence d'un parc social important mais en partie déprécié (notamment dans les départements du Nord et du Pas-de-Calais) se conjugue avec l'existence d'un parc privé locatif de mauvaise qualité, dont la rénovation exige des efforts considérables de la collectivité, qui ne parvient pas toujours à en contrecarrer les effets même dans des bassins d'habitat plus dynamiques (l'Alsace pour Mulhouse, Lille Métro-

pole pour Roubaix...). En Seine-Saint-Denis, c'est à l'échelle d'un département que se retrouve l'ensemble de ces problématiques, amplifiées par le contexte francilien de pénurie de logement et de tension dans le secteur de l'hébergement, ainsi que par l'insuffisance chronique d'une gouvernance qui soit en mesure d'engager des réponses structurelles de rééquilibrage territorial.

### **DES RÉGIONS RURALES, PEU DYNAMIQUES ET AUX MARCHÉS DU LOGEMENT DÉTENDUS**

Les régions rurales relativement éloignées des grands pôles de développement connaissent des problématiques spécifiques (départements ruraux ou zones non touchées par la périurbanisation qui relègue des ménages aux revenus intermédiaires et modestes aux périphéries des agglomérations les plus dynamiques). Si l'absence de pression sur le marché immobilier se traduit dans ces territoires par des prix moins élevés, la vacance y est relativement conséquente, et le parc souvent vétuste (logements de confort médiocre, habités par des propriétaires parfois impécunieux, souvent vieillissants, qui n'ont pas les moyens d'une remise aux normes). Si le faible coût des biens immobiliers permet encore à des ménages modestes d'accéder à la propriété, leur très faible solvabilité et la vétusté des biens acquis peuvent se cumuler pour créer des situations d'endettement et/ou de conditions de vie dégradées (problème de chauffage, d'isolation...), aboutissant parfois à des situations aigues de précarité énergétique.

## **LES OBSTACLES AU DÉVELOPPEMENT DE POLITIQUES TERRITORIALES ADAPTÉES**

La lutte contre le mal-logement implique une meilleure prise en compte des disparités territoriales, de façon à développer des stratégies adaptées aux spécificités des territoires et aux formes qu'y prend le mal-logement. Cette perspective se heurte d'abord à la difficulté que rencontre l'État pour les saisir (les différents zonages mis en place pour distribuer les aides publiques, subventions, incitations fiscales, s'avérant trop limités). Mais le développement de politiques territoriales adaptées se heurte à deux autres difficultés majeures :

- le découplage entre les priorités de la politique du logement de l'État et celles des collectivités locales,
- le difficile dépassement par les collectivités locales du découpage des compétences institué par le processus de décentralisation.

### **Du côté de l'État : une difficulté à accompagner le processus de territorialisation de la politique du logement**

Jusqu'ici, l'État a impulsé puis accéléré le mouvement de territorialisation de la politique de l'habitat, appelant les collectivités locales à prendre de nouvelles responsabilités en la matière. Pour autant, il dispose toujours des leviers essentiels de la politique du logement même si ses capacités d'intervention locale déclinent, alors que les collectivités territoriales investissent des responsabilités et des compétences nouvelles.

1 - Un premier obstacle au développement de politiques territoriales adaptées tient à **la divergence entre les préoccupations des collectivités locales**, dont le champ d'intervention est défini par la répartition des compétences établie par la décentralisation (la délégation des aides à la pierre

ayant renforcé leur responsabilité dans le développement et l'adaptation de l'offre locative sociale), **et celles de l'État** qui tendent à se focaliser sur des priorités fluctuantes : développement de l'accession à la propriété, aides aux propriétaires occupants en matière d'amélioration de l'habitat, relance de la construction locative sociale depuis le changement de majorité politique et lancement d'un programme de réhabilitation pour réduire le coût d'usage du logement. Ces priorités de l'État ne coïncident pas toujours – loin s'en faut – avec celles des collectivités territoriales. Par exemple, la réorientation des aides de l'Anah en direction des propriétaires occupants s'est faite au détriment du développement de l'offre locative privée sociale, pourtant nécessaire dans les villes et bourgs ruraux. Le découpage sectoriel de l'action publique en matière de logement rend difficile une approche locale qui soit cohérente, d'autant que le rythme et la temporalité de l'action de l'État et des collectivités locales ne coïncident pas .

2 - Une autre difficulté est liée à **la tension entre deux modalités de fixation des objectifs de la politique du logement dans les territoires**. D'un côté, un processus d'élaboration à partir du territoire, qui définit le volume et la qualité de la construction locative sociale dans les programmes locaux de l'habitat en s'appuyant sur les besoins estimés localement et les capacités d'intervention (enveloppes financières, terrains disponibles, volonté politique des communes). D'un autre côté, une déclinaison territoriale d'objectifs nationaux tout aussi légitime, mais qui diffère de celle qui préside aux choix des élus locaux.

3 - Alors que la territorialisation de la politique de l'habitat apparaît comme une condition majeure de son efficacité, **on a assisté au cours des dernières années à l'augmentation de la part des logements « décontingentés », comme le PTZ et le PLS, et à l'accroissement des aides fiscales à**

**l'investissement qui n'ont aucune attache avec le territoire** et sont distribuées indépendamment des priorités locales (« Robien », « Scellier »...). Cette évolution a contribué à rompre les liens entre le financement du logement et les besoins des territoires. Elle contribue au développement d'une politique « hors sol », remettant en question l'action des collectivités locales les plus engagées. Il en est de même pour les aides personnelles au logement, distribuées de façon quasi uniforme sur l'ensemble du territoire, indépendamment des conditions de fonctionnement des marchés immobiliers.

### Du côté des collectivités locales : une implication inégale, un champ d'intervention limité

Si la plus grande implication des collectivités locales dans le domaine du logement a des effets positifs, le processus en cours révèle des limites évidentes, à plusieurs niveaux.

1 - Malgré des avancées significatives, **l'implication des collectivités locales demeure inégale** et pose la question de la mise à niveau de l'intervention de celles qui « traînent les pieds » en matière de logement. Jusqu'alors, l'État est essentiellement intervenu sous forme d'incitation, parfois avec succès, son contrôle demeurant le plus souvent relativement formel (les services extérieurs de l'État étant affaiblis par la RGPP et donc en difficulté pour maintenir leur niveau d'expertise

et un dialogue exigeant avec les collectivités locales). Quant à l'exercice de la contrainte, l'État ne l'exerce que faiblement (comme le montre l'application de l'article 55 de la loi SRU). Ainsi, face à un État trop souvent défaillant, face à des communes trop souvent en retrait, **la contractualisation des objectifs entre établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et communes, et leur inscription dans les programmes locaux de l'habitat (PLH)**, constitue un support important pour assurer une meilleure répartition territoriale de la construction locative sociale et représente de ce point de vue une voie de progrès.

2 - Alors que les objectifs de construction inscrits dans les PLH ne permettent pas — loin s'en faut — d'atteindre le niveau attendu de 150 000 logements sociaux par an, leur mise en œuvre apparaît de surcroît problématique car **les conditions nécessaires au développement local de la construction sociale ne sont pas réunies**. Celui-ci a surtout reposé ces dernières années sur les subventions des collectivités locales et les fonds propres des organismes Hlm, venus compenser le désengagement de l'État. Mais le système atteint aujourd'hui ses limites et des inquiétudes majeures pèsent sur les années à venir : diminution des constructions réalisées dans le cadre d'opérations d'aménagement (sans que les politiques foncières aient pris le relais pour assurer l'alimentation en terrains), part prise par la construction

en VEFA et dépendance de la production sociale par rapport à la promotion privée (dont on peut s'attendre à ce qu'elle recule avec la diminution de l'investissement locatif privé)...

3 - **La question de la répartition des compétences** constitue une autre source d'interrogation car elle structure très fortement l'action des collectivités locales en matière de logement. Alors que le rôle des EPCI a été renforcé pour élaborer et conduire des politiques locales de l'habitat, la question de leur articulation avec les autres collectivités en charge de compétences essentielles (l'urbanisme aux communes, l'action sociale aux départements) reste en suspens. Ce qui rend difficile le développement de politiques locales de l'habitat ambitieuses qui, pourraient, au-delà de la production de logements sociaux, contribuer à réguler le marché immobilier local et à protéger les plus vulnérables.

## CONCLUSION FAVORISER L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET LUTTER CONTRE LE MAL-LOGEMENT

L'ambition de promouvoir l'égalité des territoires affirmée par le président de la République lors de sa campagne électorale, reprise par le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale et déclinée dans le titre du ministère en charge du logement, apparaît comme une nouveauté moins par l'objectif qu'elle dessine (diverses politiques y contribuent) que par sa dimension mobilisatrice et sa capacité à constituer un cadre de référence pour l'action publique. En affichant cet objectif d'égalité des territoires, les mots changent - et si cette transformation sémantique permet de donner à l'action publique en direction des territoires délaissés une connotation positive, c'est appréciable - toutefois le problème demeure. Et il y a urgence à intervenir, car on sait que les territoires fragiles sont ceux qui sont le plus durement touchés par la crise.

## L'égalité des territoires, un enjeu pour les politiques locales de l'habitat

**La crise financière et économique** des années 2008-2009 **et la crise de la dette, ont approfondi les disparités entre territoires, qu'il s'agisse des régions, des agglomérations ou des quartiers,** et l'émergence de nouvelles fractures territoriales. Ces dernières sont d'autant plus inquiétantes que les ressources publiques qui ont permis jusqu'à maintenant de limiter les écarts, pourraient faire défaut à l'avenir. Le fléchissement des dépenses publiques et sociales, qui ont favorisé la solidarité et l'équilibre entre territoires, est non seulement prévisible mais engagé. La situation se durcit et un nouveau régime d'inégalités territoriales se met en place : la France des métropoles et des territoires résidentiels attractifs tirera vraisemblablement son épingle du jeu (non sans dégâts collatéraux pour les catégories de population les plus modestes), tandis que les territoires marqués par le déclin industriel, ou qui se trouvent à l'écart des flux économiques et résidentiels, risquent de connaître un avenir difficile.

La situation est d'autant plus délicate que les responsables politiques sont confrontés au **décalage entre le niveau et les caractéristiques de la demande et la situation de l'offre immobilière qui a été forgée par l'histoire économique et sociale des territoires**, les mutations des profils de la demande étant beaucoup plus rapides que celles qui concernent le logement. Un autre obstacle au développement de politiques territorialisées de l'habitat réside dans **l'élargissement de l'espace urbanisé qui s'opère sous l'effet de la mobilité résidentielle**. Aujourd'hui les trois quarts de la croissance démographique, se jouent à l'extérieur des périmètres où s'élaborent et se mettent en œuvre les démarches de planification et les politiques de l'habitat, de sorte que les conditions ne sont guère réunies pour construire des réponses à hauteur des besoins, notamment en termes d'offre abordable et d'urbanisation durable. L'échelle d'intervention de l'action publique doit tenir compte de cette évolution qui souligne les limites des cadres d'action existants. Et les politiques territorialisées de l'habitat (à travers les PLH) sont confrontées au processus des mobilités résidentielles, qui contribue à élargir l'espace dans lequel se reconstruisent les relations entre le domicile et le travail.

### Les politiques locales doivent être en capacité de traiter le mal-logement

La mobilisation de tous les acteurs pour répondre à l'enjeu du mal-logement et en réduire les effets les plus délétères ne se heurte pas seulement au carcan de la répartition des compétences entre les différents niveaux de l'organisation de la République. Certes, on peut attendre des clarifications de la réforme annoncée de

la décentralisation et une cohérence renforcée de l'action publique. Mais au-delà de la répartition des compétences, c'est le logement qui est par nature porteur de complexité. Complexité des enjeux qui lui sont associés (économique, urbain, immobilier, social...), complexité du système d'acteurs qui concourt au développement de l'offre immobilière et à sa gestion.

Pour la Fondation Abbé Pierre, deux objectifs partagés devraient guider l'action publique. Il faut d'abord **orienter l'intervention de tous les acteurs vers les mêmes priorités**, celles qui constituent les quatre orientations majeures telles que décrites dans le contrat social pour une nouvelle politique du logement : produire suffisamment de logements accessibles, partout où des besoins existent ; réguler les marchés et maîtriser le coût du logement ; assurer plus de justice sociale et de solidarité ; construire une ville équitable et durable. Il faut également **intervenir sur toutes les manifestations du mal-logement** à travers des modalités d'action spécifiques, mais tout en assurant la cohérence de l'action publique au niveau territorial.

Dès lors, il faut **repenser les mécanismes de solidarité** qui sont la clé pour promouvoir l'égalité des territoires, pour les doter des moyens d'adapter le parc de logement à la diversité des besoins, leur donner des perspectives de développement et leur permettre de lutter contre les diverses manifestations du mal-logement. Une telle ambition oblige à ne pas laisser les collectivités locales seules face à leurs difficultés et à renforcer le rôle de l'État pour assurer une plus juste redistribution des moyens financiers, renforcer les mécanismes de solidarité entre territoires et promouvoir une gouvernance des politiques locales de l'habitat plus adaptée aux enjeux de la période. **La clé de l'égalité se situe dans la solidarité.**