

Logement : le bien premier

Jean-Yves Le Bouillonec

Logement : le bien premier

Jean-Yves Le Bouillonec

avec la collaboration de Habiba Amazzane et Julien Jiry

SOMMAIRE

| | |
|--|-----|
| Introduction | 7 |
| Le droit au logement : de la revendication d'un toit à la consécration d'un droit | 12 |
| De l'abri à l'habitat dans la ville | 12 |
| Un besoin vital consacré droit fondamental | 29 |
| L'Etat, garant du droit au logement pour tous | 34 |
| Le droit au logement opposable : de la promesse à l'épreuve de la réalité | 34 |
| Le bilan DALO, outil d'évaluation de la politique du logement | 45 |
| La nécessité de prendre des mesures ciblées | 71 |
| Aider les ménages en difficulté en luttant contre les impayés | 74 |
| Agir tout au long de la chaîne du logement | 81 |
| Construire le logement et les quartiers de demain | 89 |
| Disposer d'outils statistiques fiables | 95 |
| Conclusion | 98 |
| <i>Annexes</i> | 103 |

Jean-Yves Le Bouillonec, avocat, maire de Cachan depuis 1998, député du Val-de-Marne depuis 2002, vice-président du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche (SRC), est responsable des questions relatives au logement, à l'urbanisme, à la rénovation urbaine et à la cohésion sociale.

Il est ancien président de l'OPAC/Val-de-Marne et membre du Conseil d'administration de la Fédération des offices publics de l'habitat.

A Jacques Carat

INTRODUCTION

La crise économique, conséquence d'un libéralisme exacerbé, a donné un coup de projecteur sur la crise du logement qui sévit dans notre pays depuis plusieurs années. Son origine même, l'effondrement du marché immobilier américain et l'insolvabilité des propriétaires modestes déraisonnablement endettés, a jeté à la rue des milliers de ménages. Cette crise du logement qui signe aujourd'hui l'indignité de notre pays, son inhumanité, s'est imposée dans le débat public et politique avec davantage d'acuité. Elle est multiple : crise de la construction, crise de la typologie (c'est-à-dire du type de logement : habitations exiguës, inadaptées à la demande), crise de la localisation et bien sûr crise des loyers, beaucoup trop élevés.

Le logement étant leur premier poste de dépense, l'inquiétude des Français face aux difficultés pour avoir un toit s'est ainsi amplifiée. Elle arrive dans le peloton de tête de leurs préoccupations, avec l'emploi, le pouvoir d'achat et les retraites, bien avant la santé, l'éducation ou encore la sécurité¹. Toute la population se trouve concernée, et pas seulement celle qui subit l'absence de logement ou le mal-logement. Cette crise sape notre pacte républicain en ce qu'elle compromet l'épanouissement des générations futures et porte les germes d'une ségrégation non seulement sociale et spatiale, mais également scolaire et culturelle. Pour être efficace, toute politique publique du logement doit être envisagée de façon globale en lien avec la politique de la ville pour assurer dans le même temps à la fois un toit et l'épanouissement individuel, familial dans le logement et l'intégration à la vie en société dans le quartier et dans la ville. C'est la dimension « habitat » d'une autre nature et d'une plus grande importance encore puisqu'elle prend en compte les besoins en aménagements d'infrastructures,

1. Source : enquête TNS Sofres pour l'Observatoire du logement, février 2010.

d'offre d'activités et de loisirs. Par tous ces aspects, la question du logement est le préalable à celle de la santé, de l'éducation, de l'emploi... Elle se situe au carrefour de l'économique et du social, ce qui en fait un secteur stratégique justifiant la mobilisation de tous les acteurs publics.

La crise économique a accentué cette inquiétude en pesant sur le quotidien des Français et en faisant planer de lourdes incertitudes sur leur avenir personnel et familial. Ce facteur d'insécurité compromet toute perspective de progrès pour les générations futures. L'ascenseur social s'est enrayé et la promesse d'une vie meilleure s'avère désormais improbable pour nombre de nos concitoyens. Plus personne n'est épargné par le risque d'exclusion qu'induisent la perte de son logement ou le maintien dans une situation de mal-logement. Il ne s'agit plus seulement du problème des plus pauvres : toutes les catégories sociales sont concernées et les classes moyennes elles-mêmes redoutent le déclassement par l'impossibilité de se loger. C'est dire si la crise du logement constitue un signe de la désintégration sociétale.

Marqueur social, l'accès au logement devient en temps de crise révélateur de la fracture sociale. Il est l'indicateur du niveau de pauvreté, d'exclusion et de précarité d'un pays. *A contrario*, le logement contribue au statut et à l'identification sociale de chacun. Il constitue une composante de l'image que l'on renvoie de soi à la société, mais aussi de l'image que la société renvoie d'elle-même.

Reflète du mal-vivre, de l'exclusion et de la ségrégation sociale, cette crise du logement est devenue une question de société à part entière qui nous plonge tous dans le paradoxe abyssal d'une société moderne civilisée où règne l'abondance, mais se trouvant dans l'incapacité d'offrir un toit à chacun de ses membres. Dans ce contexte, les politiques du logement manifestent l'aptitude de tout gouvernement à endiguer ou au contraire à creuser les inégalités.

C'est pourquoi, en ce début de XXI^{ème} siècle, résorber cette crise du logement doit être considéré comme l'un des défis majeurs. Aujourd'hui, l'Etat est tout simplement sommé

d'agir. Depuis la loi de mars 2007 instituant le droit au logement opposable, il est même désigné comme le garant du droit au logement et, à ce titre, il est comptable de la manifestation de la solidarité nationale sur tout le territoire et à l'égard de toute la population.

Le droit au logement est un droit fondamental désormais consacré par notre système normatif. Paradoxalement, depuis 2002, les gouvernements de droite successifs n'ont pas réussi à le rendre effectif. L'échec de la loi DALO (Droit au logement opposable) a ainsi révélé les carences de l'Etat, et matérialisé par la même occasion la faillite d'une politique libérale. Or, des mesures appropriées, ciblées et pilotées par l'Etat permettraient d'enrayer les conséquences les plus catastrophiques de la crise du logement que traverse actuellement notre pays.

LE DROIT AU LOGEMENT : DE LA REVENDICATION D'UN TOIT À LA CONSÉCRATION D'UN DROIT

De l'abri à l'habitat dans la ville

Le contexte de crise économique impose de réinvestir la fonction primitive du logement, qui ne saurait être considéré comme un bien ordinaire. De l'abri naturel, refuge contre les rigueurs climatiques, les dangers naturels ou les rapports belliqueux avec les autres, le logement a conservé sa fonction primitive de lieu sécurisé ou, plus exactement, d'un espace où l'individu se sent en sécurité. Mais aujourd'hui, dépassant la fonction vitale et primaire d'offrir un toit sur sa tête, le logement est également devenu dans notre société moderne un élément structurant. Condition d'épanouissement individuel et de stabilité familiale, il assure à chacun une liberté, une autonomie et une vie familiale, quelle qu'en soit la forme, et le rend disponible pour se projeter dans l'avenir. Il est aussi un vecteur de bien-être dans la collectivité qui permet un rapport apaisé à autrui. *A contrario*, l'absence de toit est source d'insécurité, de fragilité, plaçant

l'individu et ceux dont il a la charge dans un état de grande vulnérabilité et d'angoisse. Elle fait naître un sentiment de non-reconnaissance, de non-vie. Quand à l'exercice d'une quelconque citoyenneté, il est tout simplement nié.

Lorsque la question du logement est abordée, on oublie souvent cette fonction première vitale. Et il faut des circonstances particulières, comme un hiver trop rude ou encore une catastrophe naturelle, pour que l'opinion et les pouvoirs publics, interpellés dans leur conscience, en prennent la pleine mesure. En effet, ces événements tragiques entraînent généralement pour les victimes la perte d'un toit et la recherche d'un abri. Les exemples sont nombreux ces dernières années avec les catastrophes à la Nouvelle-Orléans, le tsunami, le tremblement de terre en Haïti et au Chili, la tempête Xynthia. Passés les premiers secours aux victimes enfouies dans les décombres, la priorité est donnée à la mise à disposition d'abris et de nourriture pour les sinistrés. Puis au-delà du simple abri, c'est le besoin irrépressible d'intimité privée ou familiale qui s'exprime comme la manifestation du retour à la normalité et à la vie.

Comment se fait-il qu'en l'absence de ces circonstances exceptionnelles, la collectivité nationale ne fasse pas tout pour répondre à la demande d'un million et demi de nos concitoyens ? Comment justifier le fait que des familles entières sont mises à la rue, volontairement et délibérément, par l'effet de la loi et de décisions de justice, sans qu'aucune solution de relogement n'anticipe l'expulsion assistée par la force publique ?²

Confronté à cette contradiction absurde, on peut légitimement s'interroger sur les véritables raisons de l'enlisement de la crise du logement et de son aggravation. Pour les appréhender, il convient de retracer l'évolution de la notion et de la nature du logement, puis d'aborder le rôle et la place de l'Etat, dont l'action oscille entre indifférence, inconstance dans l'effort fourni et inefficacité des solutions.

2. Le nombre d'expulsions a explosé en France : il n'y en a eu pas moins de 11 924 effectuées avec intervention de la force publique en 2008 contre 7 534 en 2002. Source : ministère de la Justice et de l'intérieur. Voir également la forte progression des impayés, tableau en annexe.

Vers un logement décent et abordable

Les besoins en logement ne se sont pas toujours exprimés de la même manière. Si l'on prend la période qui a suivi la Libération, par exemple, compte tenu de l'état de dévastation du pays, la demande était primaire, la seule attente était d'avoir un toit. Un vaste programme de reconstruction est alors lancé pour y répondre, et ce sont la productivité et la rapidité des réalisations qui inspirent les politiques de construction.

En 1948, l'accélération de la migration depuis les campagnes vers les centres urbains exerce aussi une pression supplémentaire sur l'offre de logements. Le rapport de force entre les propriétaires « tout-puissants » et les locataires, dont les droits sont inexistantes, fait monter les loyers, rendant une grande partie du parc privé inaccessible. Une première loi (septembre 1948) tente alors d'établir un certain équilibre en créant l'embryon d'un droit au maintien dans les lieux et en fixant des règles de calcul de la surface corrigée pour déterminer les loyers exigibles. Des normes d'habitabilité sont également imposées, l'objectif étant de

favoriser l'accès au patrimoine privé. Mais cette politique s'avère insuffisante et c'est avec le fameux appel de l'Abbé Pierre (1^{er} février 1954) que l'opinion et les pouvoirs publics mesurent l'ampleur des besoins, l'état d'insalubrité de certains logements et la présence de bidonvilles indignes. S'engage alors une grande politique de construction portée par des organismes publics ou parapublics. Ils acquièrent du foncier et bâtissent, au moyen de prêts extrêmement avantageux de la Caisse des dépôts, du logement accessible pour les plus démunis, tels les ouvriers qui constituent alors la majorité de la population. C'est la politique des grands ensembles.

Mise en place et conçue pour répondre à la demande urgente, elle n'avait bien évidemment pas d'autre perspective que d'offrir un confort de logement minimal. Il était impossible alors de présager le désaveu dont elle serait l'objet. Les premiers occupants y voient d'ailleurs un signe extérieur de promotion sociale (chauffage central, salle de bains et WC indépendants). Ces grands ensembles sont nés d'une vision idéaliste de la société, et modelés par l'im-

portance accordée à la vie associative et communautaire (au sens moderne du terme). A partir du premier choc pétrolier, le modèle s'essouffle. Les causes sont légion : concentration excessive, manque d'équipements, désertion des services publics, isolement, émiettement des solidarités, paupérisation, brassage des populations, échec de l'intégration.

Surtout, ces grands ensembles, prometteurs lors de leur conception, n'ont été ni améliorés ni entretenus, et ont fini par se dégrader. Cette détérioration a accompagné la paupérisation des habitants. Les habitants et leurs situations souvent précaires sont confondus avec l'image d'un habitat collectif dégradé. C'est ce double phénomène de dégradation et de paupérisation qui contribue au reniement de ces grands ensembles. Ce qui constituait un modèle hier devient le contre-exemple quelques années plus tard, ce qui confirme le caractère évolutif de l'enjeu du logement. Aujourd'hui, ce dernier doit répondre à un nombre de critères croissant, si bien que cette notion est rarement évoquée sans qualificatif ou attribut : « logement décent », « logement abordable », etc.

Ainsi, au sortir de la guerre, le lieu de vie « confortable » est le logement social car l'ancien est alors devenu totalement insalubre. Utilisé durant les Trente Glorieuses pour mettre un terme au développement des bidonvilles et des habitations de fortune autour des villes industrielles, le logement social s'est imposé comme la référence en termes de logement décent.

Cette notion de logement décent a été définie en 2000 par la loi SRU (loi de Solidarité et de renouvellement urbain). Il s'agit d'une habitation « ne pouvant pas porter atteinte à la sécurité des habitants ou à la santé des occupants et dotée des éléments la rendant conforme à l'usage d'habitation ». Cette définition permet de retenir trois caractéristiques essentielles du logement décent, auxquelles les politiques publiques de construction doivent se référer. D'une part, les équipements basiques de la vie quotidienne que sont le chauffage, l'eau et l'électricité ne doivent pas exposer les occupants à un danger quelconque. D'autre part, l'espace habitable doit être conforme et adapté à la vie familiale de l'habitant. Enfin, pour être

décent, le logement doit s'insérer dans un environnement harmonieux, adapté répondant aux dispositions légales et règlementaires relatives à l'urbanisme, à la santé publique et à la prévention des risques naturels³.

Encore aujourd'hui, les besoins continuent d'évoluer sous l'effet des mutations sociodémographiques, avec notamment un chômage structurel, l'augmentation de la précarité, le vieillissement de la population, les changements de mode de vie et de comportement (divorce, famille monoparentale, etc.).

L'évolution du rôle et de la place de l'Etat

Jusqu'au milieu du XIX^{ème} siècle, l'Etat n'intervient pas sur la question du logement. La Révolution française a notamment été un combat pour le droit de la propriété privée⁴ et a signé la victoire d'une conception libérale de la société.

3. Pour aller plus loin, cf. le rapport public du Conseil d'Etat 2009, *Droit au logement, droit du logement*, La Documentation française, 2009.

4. Article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (1789). La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est évidemment lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.

L'Etat n'agit que lorsque les circonstances le lui imposent, comme lors d'épidémies ou encore au lendemain des guerres. Le logement reste avant tout la préoccupation des employeurs qui, avec la révolution industrielle, tenaient à ce que leurs ouvriers résident près de leur lieu de travail. La création des HBM (habitations bon marché), destinées d'abord à loger les travailleurs, puis des HLM, s'inscrit dans cette volonté⁵.

Les premières politiques publiques datent des années 1950 avec un double objectif : accroître l'offre de logement et soutenir l'économie du pays à travers le bâtiment. Elles concernent notamment l'instauration d'un système d'aides orientées vers la construction et la réhabilitation du patrimoine, le paiement du loyer et l'accès à la propriété. Il s'agit principalement des aides à la pierre (soutien financier apporté à un maître d'ouvrage qui construit ou réhabilite des logements) et des aides à la

5. Pour aller plus loin, cf. Jean-Claude Driant, « Les Politiques du logement en France », La Documentation française, 2 décembre 2009, et *id.*, *Les Politiques de l'habitat et crises du logement*, 1^{er} janvier 2008.

personne (pour réduire le coût des loyers ou des remboursements d'emprunt) qui vont devenir des leviers d'action des politiques publiques dans le domaine du logement. L'investissement public massif sert à régler les situations les plus dramatiques, mais aussi à organiser un parcours résidentiel⁶.

D'autres orientations politiques se dessinent à partir de 1977. En effet, souhaitant mettre en place un nouveau système d'intervention de l'Etat, le gouvernement réorganise les politiques de logement en introduisant les aides à la personne et en s'appuyant sur l'aide par les circuits de financement. Un système simplifié d'aides à la construction (Prêt d'accession à la propriété, PAP ; Prêt locatif aidé, PLA, pour le locatif social) est maintenu, et la réforme crée un financement pour l'amélioration de l'habitat public (Prime à l'amélioration des logements à

6. Le parc de logements est composé de plusieurs formes d'habitat qui se distinguent par leur typologie (collectifs, maisons individuelles) ou par leur statut d'occupation (locatif, propriétaire, résidents d'un immeuble dédié – étudiants, personnes âgées...). Le parcours résidentiel implique que chaque personne, aux différentes étapes de sa vie, puisse facilement passer d'une forme d'habitat à une autre en adéquation avec ses ressources et répondant le plus à ses aspirations et à ses besoins.

usage locatif, PALULOS) ou privé (Prime à l'amélioration de l'habitat, PAH) et l'Aide personnalisée au logement (APL). Ces mesures se mettent progressivement en place. A partir du début des années 1980, elles constituent le nouveau cadre de l'action de l'Etat dans le domaine du logement.

Avec l'arrivée au pouvoir de la gauche, c'est un changement de cap qui s'amorce. Les premières violences urbaines dans les années 1980, comme les incidents survenus à Vénissieux aux Minguettes, traduisent le malaise et le sentiment d'abandon des quartiers populaires et révèlent la ségrégation sociale qui s'y est développée. La politique du logement devient intimement liée à la politique de la ville. Il n'est plus seulement question de fournir un toit à chacun, il faut mener une politique globale à même de créer du lien social. C'est tout le sens du programme « Développement social des quartiers ». En effet, après les troubles survenus à Vénissieux et suite à la remise du rapport « Développement social des quartiers » du maire de Grenoble Hubert Dudebout au Premier ministre Pierre Mauroy, la

gauche adopte, à partir de 1982, une nouvelle stratégie pour les quartiers en privilégiant une approche globale du problème urbain. Elle va alors initier une procédure innovante dite de développement social des quartiers (DSQ) dont l'objectif est de réduire les inégalités sociales entre les territoires, d'améliorer la vie quotidienne des habitants des quartiers dans tous ses aspects (social, économique, éducatif...). Les quartiers bénéficiant de cette procédure sont choisis dans le cadre d'une négociation entre le préfet et le président du Conseil général. Les programmes « DSQ » sont cofinancés par l'Etat et les collectivités. Ils incitent à la formation de partenariats entre élus, associations de quartiers, services des villes, département et région. Cette démarche se traduit par de vastes opérations de réhabilitation et de remise aux normes (isolation phonique et thermique, chauffage, etc.), notamment des HLM, et par la destruction ciblée de « segments » de grands ensembles. Il s'agit d'une évolution vers l'aménagement urbain proprement dit, comme l'illustrent les opérations « Mieux vivre en ville », « Ensemble refaire la ville » ou encore « Quartiers lumière ».

Parallèlement à cette nouvelle conception de l'habitat, la gauche s'engage dans la consécration législative d'un droit au logement. La loi Quillot de 1982 stipule que « le droit à l'habitat est un droit fondamental ». Le bail d'habitation est réglementé par écrit pour la première fois, et le loyer indexé sur l'indice Insee du coût de la construction, l'idée étant de fixer les droits et les devoirs des locataires et de mettre fin aux abus de certains propriétaires. Le terme « droit de l'habitat » n'est pas neutre en soi et induit la recherche d'un équilibre entre le droit au logement et le droit à la ville, le logement étant pensé comme intégré dans l'espace urbain. L'une des premières adoptées par la gauche à son arrivée au pouvoir, cette loi est aussi l'une des premières que la droite abroge, à l'occasion de l'alternance politique. Elle est heureusement rétablie ensuite par la gauche. Cela démontre, s'il en était encore besoin, que le droit au logement est un droit éminemment politique, où deux conceptions s'affrontent.

La loi de Louis Mermaz de juillet 1989 visant à améliorer les rapports locatifs achève cette réglementation. Mais

c'est la loi de 1990 dite loi Besson, relative à la mise en œuvre du droit au logement, qui donne à la politique du logement une nouvelle envergure. Dans son article premier, elle énonce que « garantir un droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation ». A l'alinéa 2, il est précisé que « toute personne éprouvant des difficultés particulières en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité (...) pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir et pour disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques ». En rendant obligatoire l'élaboration d'un plan départemental d'action pour les personnes défavorisées et en mettant en place les fonds de solidarité pour le logement, la loi Besson acte le caractère obsolète du schéma de la réforme Barre. C'est dans son prolongement que vont être créés en 1991 les programmes locaux pour l'habitat.

Par la suite, la loi de 1998 relative à la lutte contre l'exclusion réaffirme le droit au logement comme un enjeu majeur

des politiques publiques. L'emblématique loi de 2000 relative à la « solidarité et au renouvellement urbains », dite loi SRU, enclenche un engagement sans précédent en faveur de l'effectivité du droit au logement, notamment par son article 55. Celui-ci oblige en effet les communes à construire sur leur territoire un quota minimum de logements sociaux (au moins 20 % dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants) sous peine de sanctions pécuniaires.

La loi SRU se situe dans le prolongement de la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991, qui pose le principe du droit à la ville en rendant obligatoire la mixité du logement privé et du logement social dans les grandes agglomérations. Avec cette exigence de mixité sociale et de solidarité entre les territoires, la loi SRU donne l'une des clés essentielles pour toute politique publique, puisque ces obligations devront être intégrées dans tout document de planification et d'urbanisme. Ses objectifs ont été précisés et de nouveaux outils d'intervention ont été définis par la loi Borloo du 1^{er} août 2003.

Les questions de l'urbanisme et du logement sont ainsi confondues. Le logement doit être appréhendé dans sa globalité et prendre en compte l'idée que les occupants sont des individus aux besoins multiples : se déplacer, travailler, se divertir, se nourrir, etc. Le logement est un lieu de vie intégré de façon cohérente dans un espace urbain plus vaste, aménagé et harmonieux.

Le droit au logement, affirmé solennellement par la loi, a entre-temps revêtu le caractère d'« objectif à valeur constitutionnelle », à la suite d'une décision du Conseil constitutionnel du 15 janvier 1995. Initié par la gauche, ce couronnement législatif et constitutionnel se traduit par une recherche d'efficacité et par un volontarisme accru dans les politiques publiques, à travers notamment les lois de décentralisation de 1982, qui offrent aux collectivités territoriales de nouveaux leviers d'action.

Ce changement de perspective crée les conditions nécessaires pour trouver des solutions territorialisées adaptées au contexte économique et social d'un territoire donné.

Cela permet de faire du « sur-mesure », alors que les choix nationaux envisagent souvent les problèmes de façon uniforme. Pour les élus locaux ancrés dans leur territoire et donc à même d'en saisir les caractéristiques et de connaître les besoins de la population, l'enjeu est important. Avec les lois de décentralisation, ils ont acquis une véritable capacité d'agir.

Mais à cette occasion, l'Etat aurait dû repenser son rôle et sa place. Il aurait dû engager une véritable réflexion sur la gouvernance en matière de logement et assumer un rôle de coordinateur sans réduire ses autres obligations ni ses propres compétences, en particulier concernant le financement. Surtout, il n'aurait pas dû se servir de la décentralisation comme alibi pour son désengagement.

En vérité, il n'a plus vraiment le choix. Depuis la loi DALO (Droit au logement opposable) de mars 2007, il est le responsable désigné de l'effectivité du droit au logement. De plus, ce droit reconnu en droit interne a acquis une toute nouvelle dimension de par les normes européennes et

internationales, qui ont transformé un droit jusqu'alors incantatoire en une véritable contrainte qui oblige les Etats à des résultats concrets.

Un besoin vital consacré droit fondamental

Evoquer le droit au logement comme droit fondamental, c'est lui reconnaître sa place dans l'ensemble des droits qui construisent la dignité de tout être humain. Le droit au logement est reconnu quasi unanimement au niveau international. On peut même le qualifier, dans le respect des spécificités de chaque pays, comme un droit universel. Il a été proclamé dès 1948 dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, notamment à l'article 25 : « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment (...) le logement. » Les Etats signataires du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ont également reconnu en 1966 un droit au logement en s'engageant à prendre les mesures nécessaires pour réaliser « le droit de toute personne à un

niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris (...) un logement ». Enfin, la Charte sociale européenne évoque l'effectivité de ce droit dans son article 31, aux termes duquel, « en vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées : 1. à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant ; 2. à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive ; 3. à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes ».

Sur ce fondement juridique, la France a ainsi été rappelée à l'ordre après deux réclamations collectives introduites en 2006 par ATD Quart Monde et la FEANTSA (Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri)⁷. Dans sa décision transmise au Conseil des ministres, le Comité des droits sociaux prononce un réquisitoire contre les politiques publiques en matière de logement. Pour l'instance européenne, la France viole sans

équivoque les articles 31-1 (offre de logements à un coût accessible), 31-2 (élimination progressive du sans-abrisme) et 31-3 (caractère financièrement abordable du logement) de la Charte sociale. Cette décision établit un diagnostic sévère sur l'inertie du gouvernement français aussi bien en matière d'offre accessible que de lutte contre l'habitat insalubre et de résorption du sans-abrisme. Cette mise en perspective des responsabilités de l'Etat et l'émergence de ce droit fondamental justifient la nécessité de mettre en œuvre des solutions qui s'attaquent aux causes structurelles de la crise du logement.

Ce n'est malheureusement pas la voie qui a été privilégiée ces dernières années. La majorité de droite a voulu banaliser le logement comme un bien ordinaire, une marchandise comme une autre, en laissant au marché le soin de réguler l'offre et la demande. La mise en retrait de l'Etat s'est concrétisée par une réduction considérable de son engagement financier. Dans le même temps, il a trouvé des substituts de financement comme le dispositif du « 1 % logement » pour assurer le maintien d'une inter-

⁷ CEDES, *Mouvement international ATD Quart Monde c. France*, 5 décembre 2007.

vention publique au niveau national. Le résultat est sans équivoque. Si un changement de cap n'est pas rapidement amorcé, non seulement la crise du logement ne sera pas résorbée, mais elle deviendra irréversible.

Depuis 2002, les gouvernements ont abusé de l'instrument législatif en faisant adopter six textes en moins de cinq ans⁸. Cette inflation est tout simplement contre-productive et a même des conséquences désastreuses, puisqu'elle conduit à une instabilité juridique, facteur de démobilisation des acteurs, y compris des partenaires historiques dans le domaine du logement. Ces derniers n'ont tout simplement pas le temps de s'approprier ces outils. Cette surenchère législative et réglementaire tourne en outre à l'absurde, puisque nombre de dispositions de ces lois restent inappliquées ou inapplicables.

8. Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003, « Urbanisme et habitat » ; loi n° 2003-710 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, 1^{er} août 2003 ; loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement ; loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et loi n° 2009-323 de mobilisation pour le logement et lutte contre l'exclusion, 25 mars 2009.

Transformée en outil de gestion de crise, en instrument de stratégie marketing, la loi est détournée de sa fonction première et dénaturée. En matière de logement, le paroxysme a été atteint avec la loi de mars 2007 instituant le droit au logement opposable... sans son préalable indispensable : la construction de logements. On ne résout pas une crise du logement à coups de lois, mais par la construction d'habitations adaptées à la demande et accessibles au plus grand nombre. La construction de logements sociaux est aujourd'hui insuffisante et provoque une augmentation du déficit de l'offre locative sociale, seule susceptible de réduire la liste des demandeurs.

L'ÉTAT, GARANT DU DROIT AU LOGEMENT POUR TOUS

Dans le marché libre, les loyers ont augmenté de plus de 26 % en six ans. L'écart moyen entre le parc social et le parc privé est de un à trois. Et la liste d'attente pour un logement social s'allonge : plus de 1 600 000 dossiers sont en souffrance⁹.

Le droit au logement opposable : de la promesse à l'épreuve de la réalité

Alors que la question de l'effectivité du droit au logement est un vrai sujet de réflexion depuis plusieurs années, la loi DALO, improvisation circonstancielle, en pleine campagne présidentielle, a été adoptée à la hâte pour tenter de répondre à une mobilisation sans précédent du secteur associatif (campement du Canal Saint-Martin par l'association Les Enfants de Don Quichotte).

La France n'est pas le premier Etat européen à se doter d'un outil juridique propre à assurer l'effectivité du droit au logement. Comparée à l'Ecosse¹⁰ ou à l'Allemagne, on peut même considérer qu'elle a pris du retard. Après les lois sur le logement de 1977 et sur les sans-abri de 2001, l'Ecosse est allée plus loin encore en adoptant en 2003 la loi sur le mal-logement. Législation véritablement avant-gardiste, le Homelessness Scotland Act reconnaît aux personnes mal logées ou sans abri la capacité d'ester en justice. Il fixe également une échéance pour l'éradication du mal-logement : 2012. Selon ses termes, toute personne considérée comme prioritaire (individus avec enfants à charge ou groupes vulnérables) peut exiger de sa commune un logement adéquat et a accès à un tribunal si sa demande n'est pas satisfaite. Le 31 décembre 2012, ce droit d'ester en justice sera étendu à toute la population écossaise. Dans cette perspective, des outils statistiques ont été créés et des indicateurs permettant de mesurer les résultats obtenus sont utilisés

10. La particularité de l'Ecosse est l'existence d'un seul échelon de collectivité locale compétent pour la politique de l'habitat.

9. Source : USH (Union sociale pour l'habitat).

par le gouvernement et la société civile. La responsabilité légale de financer ces obligations incombe au gouvernement tandis que les collectivités devront les mettre en pratique¹¹.

En France, jusqu'à récemment, seuls deux droits étaient opposables : le droit à la scolarité et le droit à la santé. La loi du 25 mars 2007 instaurant un droit au logement opposable, entrée en vigueur dès 2008, revêt à ce titre un caractère particulièrement important. En instituant un recours juridique pour les personnes qui ne trouvent pas de logement, elle a transformé ce qui était jusqu'alors une obligation de moyen en une obligation de résultat. Le dispositif législatif est sans équivoque : « Le droit à un logement décent et indépendant (...) est garanti par l'État à toute personne qui réside de façon régulière sur le territoire français et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'Etat, et n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir. »

11. Cf. Laure Meunier, « Logement, la voie écossaise ? », *Alternatives économiques*, n° 248, juin 2006.

L'État doit désormais proposer un logement ou un hébergement adapté à chaque personne reconnue comme prioritaire par les commissions de médiation sous peine d'être condamné par la justice. Il appert de la loi que ce droit s'exerce par un recours amiable puis, le cas échéant, par un recours contentieux. Le recours amiable est ouvert auprès de la commission de médiation aux demandeurs de logement social qui n'ont pas reçu de proposition de logement après un délai « anormalement long » et sans condition de délai pour cinq catégories de demandeurs. La commission dispose d'un délai de trois mois avant de se prononcer sur le degré d'urgence de la demande. En cas d'avis favorable, c'est l'autorité du préfet qui intervient pour proposer un lieu d'habitation. L'attribution est faite au titre du contingent préfectoral. A défaut de proposition de logement, le demandeur est fondé à ester devant le tribunal administratif. Ce recours est ouvert depuis le 1^{er} janvier 2008 pour les cinq catégories de demandeurs¹² prioritaires,

12. Aux termes des articles L. 441-1 et R. 441-5 du Code de la construction et de l'habitation, les préfets disposent d'un droit de réservation, couramment appelé « contingent préfectoral », allant jusqu'à 30 % des logements locatifs sociaux de chaque organisme bailleur, dont 5 % au bénéfice d'agents civils et militaires de l'État, lors de la première mise en location ou au fur et à mesure que les logements se libèrent.

et sera étendu en 2012 pour les personnes relevant du délai « anormalement long ».

La loi de mars 2007 reconnaît donc le droit à une habitation décente et indépendante pour toute personne résidant en France et qui n'est pas en mesure de se loger par ses propres moyens. Elle ouvre un recours en justice en cas de non-respect de la loi, et un comité de suivi est chargé d'évaluer sa mise en œuvre.

Mais, victime d'une improvisation circonstancielle trois mois avant l'élection présidentielle, la loi DALO porte intrinsèquement les raisons de son échec dans les termes mêmes du dispositif envisagé. Alors que la question de l'effectivité du droit au logement est un sujet de réflexion depuis plusieurs années, aussi bien de la part de la société civile, notamment du milieu associatif, que des milieux politiques¹³, c'est dans la précipitation qu'elle a été adoptée,

13. Les parlementaires socialistes ont relayé dès 2004 la réflexion sur un droit au logement opposable menée dans le milieu associatif en défendant à l'Assemblée et au Sénat des amendements visant à inscrire dans la loi la perspective d'une consécration législative de l'opposabilité du droit au logement (textes Cohésion sociale et Engagement national pour le logement).

marquée du sceau du marketing électoraliste et démagogique, puisque le Parlement a été sommé par le gouvernement de légiférer au dernier jour de la mandature.

Dès l'origine, de graves suspicions ont pesé sur la volonté politique des instigateurs de la loi puisque aucun volet budgétaire n'y était intégré, comme si l'adoption de celle-ci allait mettre un terme à la pénurie de logements par un tour de « passe-passe ». L'erreur tragique du gouvernement a été de la considérer comme un aboutissement, alors qu'elle aurait dû être appréhendée comme une étape vers la refonte générale de la politique du logement.

C'est ainsi que l'adoption de cette loi a ouvert la voie à de nombreux questionnements. Ainsi, comment faire croire aux citoyens que la carence en logements (1,5 million d'unités)¹⁴ allait être résorbée par enchantement ? Et avec tout l'arsenal juridique existant, fallait-il une nouvelle loi ? Pourquoi une personne mal logée devrait-elle recourir à

14. Source : USH.

la procédure DALO alors que, au regard des textes déjà existants qui régissent l'attribution des logements sociaux, elle est considérée comme prioritaire ? Comment expliquer qu'un ménage traversant des difficultés financières soit expulsé et donc devienne une catégorie prioritaire à même d'introduire un recours DALO, alors même que des mécanismes de prévention sont mis en place, notamment par les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées ? Le même questionnement s'impose pour l'habitat insalubre dont les occupants sont prioritaires DALO. A quoi servent les textes qui obligent les propriétaires à effectuer les travaux nécessaires, voire à assurer eux-mêmes le relogement ?

De nombreuses insuffisances sont à pointer. Comment comprendre que l'Etat n'a pas voulu d'abord commencer par remédier à la pénurie de logements en veillant à l'application stricte de la loi SRU, en augmentant le montant de l'astreinte et en relevant le quota minimum de logements sociaux pour encourager les maires bâtisseurs et dissuader les maires récalcitrants ?

Comment interpréter, moins de deux ans après le vote de la loi DALO, l'adoption d'une loi pompeusement intitulée loi de « mobilisation pour le logement et contre l'exclusion » alors qu'elle rend l'application de la loi DALO encore plus difficile ? En effet, en abaissant les plafonds de ressources pour accéder au parc HLM et en augmentant les surloyers, cette nouvelle loi a placé des milliers de ménages en difficulté puisqu'ils sont exclus du parc social, mais toujours dans l'impossibilité de prétendre à un logement dans le parc privé. Comble du paradoxe, avec cette loi, les ménages exclus se retrouvent *de facto* prioritaires au sens de la loi DALO, obligeant l'Etat à les reloger ! Elaborée en décembre 2007, avant même la remise du rapport de Etienne Pinte, chargé par le Premier ministre d'une mission parlementaire sur l'hébergement d'urgence pour favoriser l'application de la loi DALO, la loi de mobilisation et de lutte contre l'exclusion (Molle) n'a prévu aucune mesure concrète pour lutter contre l'exclusion et le sans-abrisme¹⁵.

15. Dans son rapport rendu en janvier 2008, celui-ci relevait d'ailleurs l'insuffisance du budget de l'Etat consacré à l'hébergement pour construire les places d'hébergement nécessaires.

Inefficace, la loi DALO fait surgir des doutes quant à la réelle capacité d'action de l'Etat. A ce titre, la notion d'opposabilité retient plus particulièrement notre attention. Elle sous-entend en effet qu'un droit inscrit dans le marbre de la loi pourrait être inefficace. Cela met aussi en évidence l'incapacité de l'Etat à faire respecter ce qui a été considéré comme fondamental par le corps social.

Ainsi, cette loi instaure un parcours du combattant pour les mal-logés. Exercer ce droit s'avère presque impossible pour les personnes en situation d'isolement familial et social. Et, faute d'information et de l'accompagnement adéquat, nombre d'individus pourtant ciblés comme prioritaires risquent de se résigner et de renoncer. Au final, il s'agit d'une procédure lourde et complexe qui mobilise de nombreux acteurs institutionnels et exige une bonne connaissance du droit (catégories prioritaires, circuit de la demande aux contours et critères mal définis, délais, etc.).

Les limites de la loi sont également perceptibles à travers la mobilisation du contingent préfectoral pour reloger les

ménages prioritaires. Seules 60 000 attributions sont effectuées annuellement, alors que l'estimation des demandeurs prioritaires est d'environ 600 000 ménages. On ne pourra pas puiser indéfiniment dans ce contingent préfectoral qui n'est pas extensible sur le long terme...

Surtout, l'effort est porté sur les communes souvent exemplaires, très volontaires en matière de logement social. L'application de cette loi accentue donc les risques de ségrégation sociale et pose le questionnement des arbitrages à effectuer entre situations d'urgence et mixité sociale. Ainsi, les préfets n'hésitent pas à solliciter des communes comprenant plus de 40 % de logements sociaux pour qu'elles accueillent des personnes reconnues prioritaires DALO et qui viennent de communes où il n'existe quasiment pas de logements sociaux !

Enfin, force est de constater que les sanctions sont faibles et ne profitent pas au demandeur. En vertu de la loi, l'Etat *peut* être condamné à une astreinte versée à un fonds d'aménagement urbain destiné aux travaux d'équipement

des collectivités locales. Autrement dit, il se verse à lui-même une astreinte qui ne doit pas venir s'imputer sur d'autres crédits affectés au logement. Cette astreinte n'a aucun effet bénéfique pour le demandeur reconnu comme prioritaire, mais qui reste toujours sans toit. Surtout, l'Etat peut être tenté de réduire ses autres subventions aux collectivités pour les projets éligibles à ses fonds. Ces astreintes sont bien loin d'être dissuasives !

La loi DALO aurait dû comporter un véritable volet budgétaire. Elle peut avoir son utilité si elle permet de susciter une offre nouvelle tout en permettant une meilleure articulation entre les dispositifs sociaux existant depuis 1990. Mais les premiers bilans sont accablants pour le gouvernement. Or, dans deux ans, le recours aux commissions de médiation jusque-là réservé aux catégories prioritaires sera étendu à l'ensemble des demandeurs de logements sociaux qui n'ont pas reçu d'offre dans un délai acceptable...

Le bilan DALO, outil d'évaluation de la politique du logement

La loi DALO permet de mettre en évidence le décalage entre l'offre et la demande et met en exergue les dysfonctionnements des dispositifs d'aide pour l'accès dans le logement. Au-delà de tout bilan, il s'agit ici de montrer en quoi les politiques du gouvernement en matière de logement sont en totale contradiction avec cette loi d'affichage.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi, les ministres et les dispositifs d'urgence se sont succédés. Ainsi, chaque hiver est l'occasion d'un plan d'urgence, avec cette année la stratégie nationale de prise en charge des personnes sans abri ou mal logées présentée par le ministre Benoist Apparu... Mais la situation est restée identique. Le budget de l'Etat n'a cessé de diminuer, alors que la loi DALO devait impulser un nouvel élan et aurait dû s'appuyer sur des moyens conséquents pour relancer la construction de logements sociaux et de centres d'hébergement accessibles aux personnes reconnues comme prioritaires.

La situation est inquiétante. Une enquête de l'Insee¹⁶ a montré qu'entre 520 000 et 530 000 ménages pourraient répondre aux critères de la loi DALO en métropole (insalubrité du logement, manque du confort élémentaire, surpeuplement avec enfant mineur ou personne handicapée...). Mais le dernier rapport du comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable¹⁷ montre clairement que l'Etat ne respecte pas ses obligations de relogement. En octobre 2009, 122 560 recours ont été déposés devant les commissions de médiation. Ces dernières en ont traité près de 70 % mais n'ont pu reloger qu'une minorité des ménages prioritaires, notamment dans les zones tendues¹⁸ (Ile-de-France, Rhône-Alpes, PACA)¹⁹. Or, si le DALO n'est pas respecté aujourd'hui, comment dans deux ans l'Etat pourra-t-il faire face à ses obligations

16. Insee, Enquêtes logement 2006.

17. *Troisième Rapport annuel du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable*, octobre 2009.

18. Territoires de concentration de population très généralement dans de grandes agglomérations urbaines où l'offre est très inférieure à la demande avec une raréfaction du foncier disponible, un renchérissement des loyers provoquant des tensions très fortes en termes de logements accessibles et abordables et de possibilité de parcours résidentiels. Autrement dit, ce sont des territoires déficitaires en termes de logements notamment sociaux.

19. *Troisième Rapport annuel du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable*, op. cit.

alors qu'elles se seront alourdies, et comment les commissions de médiation déjà saturées pourront-elles satisfaire à cet afflux de demandes ?

Et, alors que l'Etat est garant du droit au logement pour tous et dans tout le pays, l'application de la loi DALO est source d'iniquité entre les territoires. Il résulte ainsi des attendus de la première décision du tribunal administratif de Paris (janvier 2008) que les dispositions du Code de la construction et de l'habitation relatives au droit au logement opposable « fixent une obligation de résultat pour l'Etat, désigné comme garant du droit au logement opposable reconnu par le législateur ». Le tribunal ajoute que, même si le préfet de Paris déclare avoir pris toutes les mesures qu'il lui était possible de prendre, le juge demeure tenu de l'obligation d'injonction qui lui est faite par ces mêmes dispositions, dès lors qu'il constate que la demande a été reconnue comme prioritaire par la commission de médiation et doit être satisfaite d'urgence²⁰. En d'autres termes,

20. Cf. tribunal administratif de Paris, 5 février 2009, req. n° 0818813 et req. n° 0819223. Cf. également tribunaux administratifs de Nice, de Bayonne.

l'Etat ne saurait invoquer l'impossibilité matérielle de reloger pour se dégager de son rôle de garant du droit au logement.

Si la loi DALO a changé l'ordre de priorité des demandeurs de logement dans les listes d'attente, elle n'a pas réduit le nombre de ces demandeurs. Lorsqu'on prend en compte le relogement effectif, seul véritable indicateur d'efficacité du dispositif, force est de constater qu'il est peu fréquent. Sur les 38 125 ménages reconnus comme prioritaires par les commissions de médiation, seuls 17 589 ont été relogés ou hébergés²¹. Ce chiffre doit même être nuancé, puisque le préfet, appliquant strictement la loi, pourrait se contenter de proposer des solutions d'hébergement provisoire.

Face à cet échec, le comité de suivi de la loi DALO a dénoncé l'absence de mobilisation de certaines communes et de certains parcs. Dans les Hauts-de-Seine, par exemple, 87 % des décisions des commissions n'ont pas été suivies de

mesures concrètes près de deux mois après avoir été rendues²². C'est un obstacle réel au relogement des personnes reconnues comme prioritaires par les commissions de médiation. Il en va de l'application de la loi DALO comme de la loi SRU : au-delà de la prescription de la loi, la volonté politique est un facteur incontournable d'efficacité des dispositifs. L'enjeu à l'avenir sera donc de concilier une application territorialisée de la loi avec l'égalité entre tous les demandeurs.

Autre dérive observée, ces relogements s'effectuent en totalité sur le parc social. Insidieusement, le gouvernement actuel en fait le lieu de vie des plus pauvres, contribuant ainsi à la construction des ghettos de demain et à la ségrégation sociale. La loi DALO a pour effet pervers d'accentuer la fragilité déjà bien prégnante des quartiers en y concentrant des ménages vulnérables, comme l'a déploré le rapport Bouchet²³. La mixité sociale est ainsi mise à mal,

22. *Ibid.*

23. Cf. rapport du groupe de travail présidé par Paul Bouchet, *Relever le défi du droit au logement opposable en Ile-de-France*, remis le 24 septembre 2009 à Benoist Apparu, secrétaire d'Etat chargé du Logement et de l'Urbanisme.

21. *Troisième Rapport annuel du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable*, op. cit.

à contre-courant des objectifs de la politique de rénovation urbaine de ces dernières années. En ce sens, la loi DALO peut s'avérer néfaste, l'effort pesant souvent sur les mêmes territoires déjà fragilisés.

C'est pourquoi il est primordial que l'ensemble des parcs soit mobilisé, y compris le parc privé, non seulement parce qu'il paraît évident que le contingent préfectoral est largement dépassé dans les zones tendues, mais aussi parce qu'il est important de pouvoir proposer une « gamme » d'offres diversifiées pour atteindre un jour les objectifs de mixité sociale. Cette incohérence des politiques publiques, « défaire ce qui a été fait », est révélatrice de l'absence de vision sur le long terme et d'approche globale alors que les problématiques s'enchevêtrent...

Il est totalement irresponsable de la part du gouvernement de ne pas avoir envisagé un seul instant une politique préventive en matière de logement. En effet, pour agir en amont des recours DALO, il faudrait optimiser les dispositifs juridiques existants pour prévenir les expulsions et lutter

contre l'habitat indigne. Or, l'Etat ne se sert pas de tous ces leviers d'action, et contribue lui-même à aggraver la situation de crise. Simple exemple : en n'activant pas les mécanismes de prévention des expulsions, il alimente la loi DALO puisque les expulsés, en augmentation constante, sont une catégorie prioritaire. C'est tout simplement absurde, mais aussi dramatique pour les personnes concernées.

Au final, trois ans après l'adoption de la loi DALO, la crise persiste et s'aggrave. L'Etat a une responsabilité très lourde dans cette situation, les politiques publiques qu'il conduit n'étant pas à la hauteur de l'enjeu et conduisant même à un enlisement de la crise.

Le logement, victime du désengagement financier de l'Etat

Avec une bonne dose d'optimisme, on peut considérer qu'un début de réponse aurait pu être apporté aux objectifs DALO si le gouvernement avait consenti un effort financier sans précédent. Mais il a plutôt tendance à se servir du budget du logement comme variable d'ajustement, et cette

tendance se confirme encore davantage avec la crise économique dans le cadre d'un budget plus global d'austérité. Or, pour impulser une vraie dynamique et donner un nouvel élan à l'action publique dans le domaine du logement, il faut un budget suffisant afin de rattraper le retard accumulé ces dernières années, mais aussi pour accompagner « la révolution verte » de l'habitat. Face à l'ampleur de la crise du logement, ravivée et amplifiée par la crise économique, on a beaucoup de mal à comprendre pourquoi le gouvernement tarde à opérer « sa révolution idéologique » pour enfin considérer qu'il ne s'agit pas d'un bien ordinaire.

Pourtant, la crise actuelle et ses conséquences désastreuses difficiles encore à évaluer auraient dû finir par convaincre : le marché ne se régule pas de lui-même. Le gouvernement de droite a fait le choix du désengagement financier de l'État. Et lorsqu'il dépense, c'est à mauvais escient, notamment en soutenant le secteur privé avec de nouvelles déductions fiscales... Or, ces choix sont à contre-courant des directions qu'imposent les circonstances conjoncturelles et structurelles.

Un budget insuffisant

Au-delà des discours de façade du gouvernement actuel, l'État refuse de livrer la bataille de l'offre. Le budget « Ville et logement » pour 2010 confirme son désengagement financier, déjà prégnant ces dernières années. En effet, cette politique est en contradiction avec les objectifs du DALO. Seul un effort massif de l'État en faveur de la construction de logements adaptés pourra modifier la donne. En prenant le critère du produit intérieur brut (PIB), l'engagement financier de la collectivité publique se situe à son niveau le plus bas depuis trente ans (1,79 % en 2008, avec certes une légère remontée à 1,85 en 2009, mais essentiellement due à la diminution générale du PIB)²⁴. Ce recul est essentiellement imputable à la diminution de la contribution de l'État. Le budget 2011 confirme cette tendance. Les fonds en faveur de la construction de logements sociaux vont chuter de 74 % entre 2010 et 2011. Les aides à la pierre, dont la fin est programmée, poursuivent leur agonie. Avec ce budget, l'État intensifie son retrait puisqu'il

24. Cf. Loi de finances 2008-2010. Rapport de performance.

ne sera plus possible pour les étudiants et leur famille de cumuler les APL et la demi-part attribuée pour un enfant à charge²⁵. C'est une mesure totalement déconnectée des réalités. Le gouvernement oublie que les impayés ne cessent d'augmenter et que les APL n'ont été réévaluées que très modestement depuis presque dix ans.

Depuis 2001, l'Etat prélève sur le logement (fiscalité sur les revenus fonciers, retours de TVA...) plus qu'il ne redistribue (baisse des aides à la pierre de 30 % entre 2000 et 2007, stagnation des aides aux plus démunis)²⁶. Peu à peu, dans les politiques du logement, la fin du modèle redistributif est flagrante : l'Etat n'est plus garant de la solidarité nationale...

L'assèchement des ressources extra-étatiques du logement : « 1 % logement », banalisation du livret A

Ce sont les partenaires historiques, bailleurs sociaux, collectivités territoriales, « 1 % » qui sont appelés à combler

25. Cf. annonces du gouvernement. Voir notamment Michel Delberge et Philippe Le Cœur, « L'aide sociale, victime des économies budgétaires : le plan de redressement des finances publiques pénalise l'aide à l'emploi ou au logement », *Le Monde*, 8 juillet 2010.

26. Lois de finances.

les carences de l'Etat. Ainsi, l'effort des collectivités territoriales en faveur du logement a plus que doublé entre 2002 et 2006 (voir tableau en annexe). Pour compenser son désengagement, l'Etat fait donc appel à des ressources extra-budgétaires sans guère se soucier de l'équilibre global des opérations de financement des logements. Or cet équilibre reste menacé par la banalisation de la distribution du livret A et par la fin de la centralisation de la collecte de ce dernier. Faut-il rappeler que l'épargne du livret A finance directement 70 % d'une opération de construction de logements sociaux²⁷ ?

En parallèle, la loi Molle a modifié la gouvernance du « 1 % logement » en renforçant le poids des représentants de l'Etat dans ses institutions. En outre, deux décrets du 22 juin 2009 ont fait évoluer l'usage du produit de la collecte du 1 %. Le 1 % devient ainsi le principal financeur des opérations de renouvellement urbain via l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), à hauteur de 770 millions

27. Source : Union sociale pour l'habitat.

d'euros, des opérations de réhabilitation (Agence nationale de l'habitat, Anah) et du nouveau programme de rénovation des quartiers dégradés.

En mauvais gestionnaire, l'Etat est en quête de nouvelles sources de financement extra-étatiques, sans se soucier de l'équilibre économique du système. Pourtant, l'analyse de l'ANPEEC (Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction) est sans équivoque : c'est bien la capacité du système à générer une ressource stable qui est entamée. L'Etat risque de compromettre à terme la vocation du 1 % chargé d'offrir un logement aux salariés des entreprises contributrices.

Enfin, dans le cadre de son budget 2011, l'Etat annonce clairement la ponction des organismes HLM à hauteur de 340 millions d'euros par an. Cette décision scelle la fin de la participation, et même de la présence de l'Etat dans le financement des opérations de construction et de réhabilitation de logements sociaux.

La fuite en avant : la vente du parc HLM

L'Etat se révèle virtuose lorsqu'il s'agit de se défausser. Ainsi, se séparer du parc HLM serait la solution miracle pour renflouer ses caisses. Aux dires du gouvernement, la vente de 40 000 logements générerait 2 milliards d'euros²⁸ ! C'est tout simplement incongru, pour ne pas dire faux.

Tout d'abord, dans le cadre de l'accord signé entre l'Etat et l'Union sociale de l'habitat, la mise en vente du logement HLM doit remplir des critères de vente très stricts (prix en deçà des évaluations du service des Domaines dans les limites de la loi, garanties apportées au bon fonctionnement des copropriétés pour éviter les risques de dégradation, etc.). Dans le cadre de cet accord, elle ne peut s'envisager qu'à destination des occupants et ne saurait être déconnectée des réalités du terrain. En d'autres termes, elle doit répondre aux besoins locaux et respecter le maintien d'une offre suffisante de logements locatifs sociaux bien situés et en parfait état.

28. Notes blanches de Gilles Ycher, « Quelle réforme du logement social ? », décembre 2009.

Dans cet accord, il était question de la mise en vente du logement social au service du parcours résidentiel des locataires pouvant accéder à la propriété. Or, le gouvernement recourt à la vente en dehors de toute politique locale de l'habitat et de toute politique publique du logement pour se dégager une marge de manœuvre en termes de disponibilité financière. C'est hélas sa seule vision. Quant aux chiffres annoncés, on est aujourd'hui très loin du compte : 4 008 ventes en 2007, 4 500 ventes en 2008, en 2009 à peine 3 000 ventes²⁹... On ne voit pas comment le gouvernement peut s'engager sur la vente programmée des 40 000 logements, sauf peut-être à dénoncer l'accord signé avec les organismes HLM pour étendre la vente... au profit des promoteurs immobiliers !

En outre, l'Etat prétend que la vente d'un logement permettrait d'en financer deux ou trois autres. C'est non seulement inexact, mais très inquiétant car révélateur d'une méconnaissance des circuits de financement pour les opérations de construction. En effet, la recette nette d'une

29. Chiffres : USH.

vente s'évalue à 30 000 euros, alors que le coût d'une construction se situe entre 130 000 à 180 000 euros³⁰. Et encore faut-il que le tour de table soit complet pour que le logement sorte de terre : collectivités territoriales, 1 %, Etat, emprunt à la Caisse des dépôts et consignations. On est donc vraiment très loin du compte...

Dans ces conditions et à plus long terme, quelle collectivité acceptera de poursuivre sa participation financière au logement social ? Ou d'apporter sa garantie aux emprunts, qui représentent 70 % du plan de financement d'une opération³¹ ? Certaines ont déjà commencé à réagir en conditionnant leur garantie à l'engagement par l'organisme de ne pas mettre en vente les logements HLM...

La vente du parc HLM sonne ainsi le glas des aides budgétaires au logement social. Le gouvernement, qui a fait le choix du désengagement de l'Etat et n'a pas changé de cap malgré la crise économique, tente de légitimer sa désertion

30. *Ibid.*

31. *Ibid.*

par tous les moyens. Au lieu de lancer une politique publique d'envergure, il persiste à compenser l'assèchement des finances publiques en mettant en péril les financements pérennes du logement, notamment social. Mais que se passera-t-il lorsque tous les puits seront épuisés ? Qui va financer l'ANRU ou l'Anah à la fin de la convention du 1 % prévue fin 2011 ?

Alors que tous les partenaires (organismes HLM, collectivités territoriales...) sont au maximum de leurs capacités financières, le gouvernement ne cesse d'exercer des pressions supplémentaires et de casser les outils historiques du financement des logements sociaux. Cette gestion à courte vue est totalement contre-productive, alors même que l'Etat gaspille le budget du logement dans des mesures mal orientées qui n'ont qu'un effet minimal sur l'offre.

Des politiques mal ciblées, coûteuses et inefficaces

Les aides à l'investissement locatif

Les dispositifs de déduction des intérêts d'emprunt pèsent de plus en plus sur le budget, passant de 1 milliard à

1,5 milliard d'euros. En 2010, le prêt à taux zéro devrait représenter une dépense fiscale de 900 millions d'euros (500 millions d'euros en 2008 et 650 millions d'euros en 2009) et le dispositif de déduction des intérêts d'emprunt, 1,5 milliard d'euros (1,05 milliard d'euros en 2008)³².

Depuis le 31 décembre 2009, le dispositif Scellier s'est substitué aux dispositifs Borloo et Robien, qui ont fait la preuve de leur inefficacité. Il a été fortement critiqué à l'Assemblée nationale et des propositions ont été avancées en vain pour l'améliorer, car il ne permet pas de développer une offre correspondant à la demande³³. Aucune de ces propositions n'a été retenue par le gouvernement... La délimitation arbitraire des zones dans lesquelles ces mesures s'appliquent continue de favoriser la construction de logements dans les territoires peu ou pas tendus, faisant courir le risque de vacances comparable à celui que le dispositif De Robien avait provoqué.

32. Cf. le programme annuel de performance de la mission « Ville et Logement ».

33. Cf. le rapport de la Mission d'information commune sur l'évaluation des dispositifs fiscaux d'encouragement à l'investissement locatif conduite par François Scellier et Jean-Yves Le Bouillonnet, juillet 2008.

Il est en outre difficile d'évaluer l'efficacité du recentrage des dispositifs fiscaux et leur impact réel sur l'offre locative, puisque aucun indicateur exhaustif ne permet de connaître la localisation des biens souscrits dans le cadre de dispositifs fiscaux. Cet outil statistique serait pourtant bien utile pour conduire une politique plus ciblée. Mais, une nouvelle fois, on se heurte à l'absence de transparence du gouvernement, qui empêche l'appréciation de ce choix.

La bataille de l'offre n'aura pas lieu

D'après un rapport de la Fondation Abbé-Pierre³⁴, il faudrait construire 500 000 logements par an sur plusieurs années pour pouvoir mettre en œuvre le droit au logement opposable (tout en garantissant pour les marchés des conditions normales de fonctionnement). La demande potentielle annuelle est en effet évaluée entre 400 000 (sans prendre en compte le DALO) et 500 000 logements (avec le DALO) d'ici à 2015. Mais les chiffres de la construction,

après une forte progression depuis 2004, deviennent alarmants : en 2008 et sans aucun doute en 2009, les mises en chantier ne franchiront pas la barre des 400 000 logements (369 000 en 2008, 330 000 selon les estimations en 2009)³⁵.

En dehors des zones urbaines sensibles qui figurent dans le champ d'intervention de l'ANRU, en 2010, la production de 110 000 nouveaux logements locatifs sociaux devrait être financée (hors plan de relance de l'économie). Ils se décomposent en 58 000 prêts locatifs à usage social (PLUS), 20 000 prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) et 28 600 prêts locatifs sociaux (PLS) agréés³⁶. Or, pour répondre aux besoins des ménages, il faudrait au moins le double de PLUS et PLAI (les seuls logements véritablement sociaux). Avec le plan de relance, c'est un objectif de 140 000 logements sociaux, dont 93 000 PLAI et PLUS. Résultat : l'objectif DALO ne pourra tout simplement pas être tenu.

35. Source : USH.

36. Source : programme annuel de performance de la mission « Ville et Logement ».

34. Cf. Fondation Abbé-Pierre, *Quinzième Rapport annuel sur le mal-logement*, 2010.

Des investissements mal orientés

A la crise quantitative du parc de logements s'ajoute une crise qualitative, l'offre n'étant pas adaptée à la demande. En effet, la construction est de moins en moins sociale, la proportion de logements sous conditions de ressources mise en chantier s'étant réduite par rapport au niveau global de la construction. Depuis l'an 2000, on doit considérer que cette situation caractérise une régression dans la construction de logements sociaux comparativement à l'augmentation de la population susceptible d'y accéder.

Par ailleurs, la croissance du parc locatif social est limitée du fait de la baisse de la mobilité résidentielle, de la vente HLM et des démolitions sans reconstruction. Seuls 36 % de l'offre démolie en 2008 dans le programme de rénovation urbaine ont été reconstitués au 31 décembre de la même année. De plus, le rapport 2008 de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles montre que les opérations de reconstruction privilégient les petits logements, laissant les familles nombreuses aux revenus modestes

sans logement correspondant à leurs besoins. La production de logements locatifs sociaux continue d'être déséquilibrée, contrairement aux annonces ministérielles.

Ainsi, la progression des logements sociaux financés ces dernières années tient surtout à l'augmentation de l'offre locative sociale intermédiaire (PLS), multipliée par 3,8 entre 2001 et 2008. L'augmentation n'a été que de 40 % pour les PLAI et PLUS. En 2009, 38 000 PLS ont été financés, pour 20 000 PLAI.

Malgré une baisse des autorisations d'engagement, les objectifs de construction de PLUS et PLAI hors plan de relance restent les mêmes (58 000 PLUS et 20 000 PLAI). Or, l'Etat a eu besoin de se dégager une marge de manœuvre en réduisant la subvention unitaire affectée aux PLUS à hauteur de 1 000 euros, soit une baisse de plus de la moitié de sa participation à l'effort de construction (2 700 euros en 2009)³⁷. En outre, circonstance aggravante, avec la

³⁷ Source : USH.

baisse de la subvention unitaire, il s'attaque à la catégorie de logement social destinée à la partie de la population qui n'est plus en mesure d'accéder au parc privé et qui a été déjà sévèrement touchée par la hausse des surloyers et la baisse des plafonds de ressources. Il convient également de rétablir la vérité sur la nature des PLAI et de relativiser les objectifs annoncés et les résultats affichés. Ils ne correspondent pas tous à de nouveaux logements accessibles aux familles : une grande partie servent à la construction de structures d'hébergement destinées aux personnes âgées, aux jeunes travailleurs et aux étudiants.

Enfin, l'offre locative privée n'est pas orientée vers les ménages les plus modestes, qui sont abandonnés face à la hausse des loyers. En effet, les APL, qui devaient à l'origine être temporaires pour faire face aux conséquences des chocs pétroliers, sont progressivement devenues une ressource essentielle pour les locataires avec la paupérisation de la société et l'augmentation de la précarité combinée à la hausse des loyers et des charges. Or, les mécanismes de solvabilisation ont des effets de plus en

plus limités, alors même que la population est toujours plus fragilisée. Elle a perdu 10 % de son pouvoir solvabilisateur entre 2002 et 2006³⁸.

Ainsi, les prix et les loyers augmentent sans être compensés par les aides au logement. Le taux d'effort des ménages est de 29 % pour une personne seule au Smic, et de près de 25 % pour un couple monoactif avec deux enfants. Par conséquent, le nombre de personnes connaissant des retards de paiement ne cesse de s'accroître (loyer ou remboursement de prêt d'accession à la propriété) et les expulsions locatives augmentent (environ 100 000 assignations annuelles)³⁹, notamment depuis la loi Molle qui a encore aggravé les choses en raccourcissant le délai que peuvent accorder les juges pour surseoir à l'exécution d'une décision d'expulsion. Il faudrait pourtant agir en amont pour éviter à ces ménages de devenir éligibles au DALO. Par ces mesures injustes, l'Etat allonge la liste des demandeurs au lieu de la réduire !

38. *Ibid.*

39. Cf. notamment Fondation Abbé-Pierre, *Quinzième Rapport annuel sur le mal-logement, op. cit.*

Des mesures gadgets aux effets quasi nuls

Se fondant sur un sondage établissant que 80 % de la population préfère les maisons individuelles aux immeubles collectifs, l'Etat lance en 1969 les maisons à 100 000 francs. Elles sont qualifiées de « chalandonnettes », du nom du ministre de l'Équipement de l'époque, Albin Chalandon. Elles marquent un désengagement de l'Etat, puisque les pouvoirs publics se tournent vers le financement privé à travers le soutien à de nouvelles formules d'épargne et de prêt. Ces maisons furent une aubaine pour les promoteurs. Ils surent tirer profit de la souplesse du dispositif et de la négligence coupable des pouvoirs publics en s'affranchissant du cahier des charges initial et en construisant sur des terrains de mauvaise qualité. Ces constructions recèlent de nombreuses failles : mauvaise sonorisation, problèmes d'humidité leur vaudront le qualificatif de maisons de carton. Inhabitables et invendables, elles signent l'échec du gouvernement, mais suscitent surtout le désespoir des primo-accédants.

Hélas, tous les enseignements de cet échec n'ont pas été tirés. Envisagée hors de toute politique de l'habitat, sans

aucun accompagnement du primo-accédant et sans information sur le parcours résidentiel, l'accession à la propriété devient un slogan pour la droite, qui ne se donne toutefois pas les moyens de réussir ce pari. En 2005, dans la même logique que les « chalandonnettes », Jean-Louis Borloo, ministre du Logement, lance la maison à 100 000 euros. En février 2008, seules quatre maisons étaient habitées... On est très loin des 20 000 à 30 000 ménages par an que la communication gouvernementale avait imprudemment évoqués. En 2007, Christine Boutin fait encore plus fort avec la maison à quinze euros et le concept « ultra-innovant » de « primo-accession populaire à la propriété ». Quinze euros par jour sur quarante ans... Incapable de mettre en œuvre une vraie politique du logement, le gouvernement trouve le moyen d'endetter des ménages aux revenus modestes jusqu'à quarante ans sans aucune garantie en cas de défaut de paiement... Une fois de plus, les promoteurs sont les seuls gagnants puisqu'ils ont bénéficié d'une TVA réduite à 5,5 % pour les travaux de construction ! L'accession à la propriété a été utilisée comme un gadget et non comme un outil de gestion de la

pénurie de l'offre ou d'accès à un vrai parcours résidentiel. Résultat : de l'argent public gaspillé, des ménages en difficulté et une crise du logement qui continue de s'aggraver.

Voilà bien l'illustration de l'échec de cette politique. L'accession sociale à la propriété demeure un réel et nécessaire objectif pour les politiques publiques. L'accompagnement des primo-accédants, la possibilité de sortir du logement locatif social constituent des étapes d'un parcours résidentiel dont la pertinence n'a jamais été démentie. Mais l'accession sociale à la propriété ne peut être envisagée que là où il est nécessaire de mettre en place une offre importante, c'est-à-dire dans les zones tendues, où les coûts de construction et de gestion sont les plus lourds. C'est pourquoi l'effort de l'Etat doit être intensifié.

LA NÉCESSITÉ DE PRENDRE DES MESURES CIBLÉES⁴⁰

La politique des gouvernements depuis 2002 est fondamentalement libérale. Elle consiste à se retirer financièrement et politiquement en délaissant son rôle de régulateur et dans le même temps en laissant le champ libre à la promotion privée. Elle permet de préserver le retour budgétaire qu'assure l'activité économique immobilière, la TVA, les droits de mutation. D'une certaine manière, l'Etat bénéficie de l'activité de promotion et de construction de logements sans assumer ses obligations pour l'offre locative sociale et l'hébergement temporaire ou d'urgence.

Une grande majorité des réformes de cette quasi-décennie a eu pour unique finalité de réorganiser les instruments, les procédures et les financements en les abandonnant au

40. Voir la proposition de loi du groupe socialiste du 1^{er} avril 2008 « visant à donner un logement adapté à chacun et abordable à tous ». Voir également le rapport législatif n° 741 déposé le 26 mars 2008 par Jean-Yves Le Bouillonnet à l'Assemblée nationale.

secteur privé ou, pour les populations le plus en difficulté, aux collectivités territoriales et locales lorsqu'elles en font une priorité. C'est cette réalité qui a conduit à l'aggravation de la crise du logement. Le Conseil d'Etat, dans son rapport *Droit au logement, droit du logement*, a pointé les carences de la mise en œuvre de la loi DALO et les insuffisances de l'Etat en tant que garant du droit au logement. A cette occasion, il a légitimé bon nombre des propositions socialistes, notamment l'obligation de construire 30 % de logements sociaux dans tous les programmes de plus de dix logements, l'encadrement des loyers à la relocation, l'imposition de densités minimales en agglomération, la meilleure répartition de la rente foncière, etc.

Pour résoudre la crise du logement, il faudra d'abord rompre avec ces fondamentaux libéraux et replacer l'Etat au cœur du dispositif, afin qu'il facilite la construction et accompagne les collectivités engagées ; qu'il réprimande, voire supplée aux collectivités défaillantes. A la succession de « mesurette » inefficaces visant à donner une illusion d'action à laquelle la droite nous a habitués, il faudra

substituer une politique publique globale, cohérente et pérenne, dans le respect de l'équilibre des villes et des territoires. Nous devons ainsi venir en aide aux ménages fragilisés pour éviter d'accroître la liste des personnes mal logées, mais également augmenter l'offre locative sociale et privée pour reloger les dix millions de Français qui rencontrent des difficultés. Cette stratégie doit être menée à court, moyen et long terme, afin de ne pas sacrifier la population sur l'autel de l'antienne selon laquelle le marché régularisé rendra tout possible.

Cet objectif ne sera atteint que si quatre conditions sont réunies : une construction massive de logements abordables, une action concrète dans toutes les communes de France, une mobilisation du parc privé et une meilleure solvabilisation des ménages. Surtout, le logement ne devra plus être considéré comme une simple marchandise, mais comme un bien spécifique répondant à des exigences de dignité, de justice et d'humanisme. C'est cette philosophie qui devra guider la nouvelle politique publique du logement.

Aider les ménages en difficulté en luttant contre les impayés

Face à la flambée des prix dans le parc privé, le logement est devenu le premier poste de dépense des ménages. Cette situation a aggravé la crise du logement en mettant en difficulté des milliers de locataires en situation d'impayés. Les pouvoirs publics doivent mettre un terme à cette dérive en agissant pour maintenir les ménages dans leur logement, et ainsi juguler l'accroissement continu du nombre de mal-logés.

Mettre un terme aux expulsions des locataires de bonne foi

Pour cela, il sera tout d'abord nécessaire de revenir sur les dispositions injustes de la loi de Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion adoptée en mars 2009, qui a transposé dans le parc social les dérives du parc privé. En baissant les plafonds de ressources pour accéder au parc HLM tout en augmentant les surloyers, le gouvernement a mis en difficulté des milliers de ménages qui, ne

pouvant accéder au parc privé, sont désormais menacés d'expulsion dans le parc social. La sortie du parc social doit se faire de manière volontaire et accompagnée, et non contrainte et autoritaire. Sans cela, on court le risque d'aggraver la crise du mal-logement au lieu de la résoudre.

Les ménages du parc privé doivent également être protégés des impayés et des risques d'expulsion, grâce notamment à l'instauration de deux mesures concrètes :

- Le gel des loyers à la relocation est un vrai levier d'action qui mettrait un terme à la hausse des loyers du secteur privé, que le Conseil d'Etat a dénoncée dans son rapport *Droit au logement, droit du logement* publié en juin 2009. Cette hausse a explosé depuis que la fixation des loyers est libre en cas de relocation. Cette mesure permettrait de limiter cette dérive des prix. L'occupation momentanée de logements de taille modeste par des familles ou des personnes en précarité ou aux revenus faibles (étudiants, jeunes actifs, jeunes couples) accélère l'effet de hausse à chaque renouvellement de locataire, tout en rendant de plus en plus difficile l'accès pour les plus

modestes. La hausse des loyers à la relocation est une vraie plaie...

- Une autre mesure bienvenue serait l'arrêt des expulsions des locataires de bonne foi. L'on pourrait adopter une définition juridique de la « bonne foi » plus protectrice pour les locataires, comme l'ont suggéré le Conseil d'Etat et le rapport de Etienne Pinte⁴¹, selon lequel « la bonne foi doit être appréhendée à travers la notion de responsabilité du locataire et (pourrait) se rapprocher (...) de la notion juridique de force majeure (un événement imprévisible pouvant justifier le non-paiement du loyer) dans une acception sans doute plus large ». L'offre de relogement est donc un préalable indispensable avant la mesure d'expulsion, afin que celle-ci soit vidée de ses effets inhumains. S'agissant du propriétaire privé de ses revenus locatifs, le dispositif de garantie des risques locatifs doit acquérir une dimension universelle, c'est-à-dire s'appliquer à tous les contrats locatifs grâce à un mécanisme de cotisations mutualisées.

41. Etienne Pinte, *Rapport au Premier ministre sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées*, septembre 2008.

Instaurer un « bouclier logement » qui limite l'effort des ménages

A terme, cette action en faveur des ménages devra se concrétiser par la mise en place d'un « bouclier logement » afin que ceux-ci ne consacrent pas plus de 25 % de leurs revenus aux charges locatives. Pour atteindre cet objectif, quatre types de mesures devront être pris.

En premier lieu, il s'agira de préserver le pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement (APL) versées aux locataires. Pour cela, celles-ci doivent être mieux réactualisées chaque année⁴² afin de rester adaptées à l'augmentation des loyers et s'accompagner d'une revalorisation du forfait charges. Dans un souci de justice sociale et d'efficacité, les règles de calcul des APL devront également être clarifiées et le mécanisme d'évaluation forfaitaire supprimé. Il faudra également mettre un terme au non-versement des aides inférieures à quinze euros, supprimer

42. A l'initiative des parlementaires socialistes, le principe d'une revalorisation annuelle des allocations logement a été adopté à l'occasion de l'examen du projet de loi DALO, mais cela reste très insuffisant.

le délai de carence et revoir les seuils d'exclusion. Enfin, la vocation spécifique des APL devra être préservée en écartant toute fusion avec les autres aides sociales.

En deuxième lieu, il faudra agir pour encourager la maîtrise des loyers dans le parc social et leur baisse dans le parc privé conventionné. Dans le parc social, l'augmentation des subventions versées pour les nouvelles constructions devra être conditionnée par la mise en place de loyers accessibles tout en garantissant les ressources des offices HLM. Il faudra également agir pour maintenir le niveau du loyer d'un ménage en cas de mutation. Cette mesure sera doublement positive puisqu'elle encouragera la mobilité du parc social tout en protégeant les ménages d'une augmentation de loyer trop soudaine et souvent incompatible avec leurs revenus.

Dans le parc privé, afin de prévenir toute dérive, il faut instaurer la règle d'or selon laquelle aucun avantage fiscal ne peut être accordé au propriétaire sans contrepartie sociale au bénéfice du locataire. A l'avenir, toute aide publique

devra être conditionnée à l'engagement du bailleur de loger un ménage sous plafond de ressources et de modérer son loyer pour une durée minimale de neuf ans.

En troisième lieu, à défaut de pouvoir agir sur le niveau des loyers, des mesures devront être prises pour diminuer la tension locative sur le parc privé en y mobilisant davantage les logements vacants. Des dispositifs dissuasifs pour les propriétaires spéculateurs doivent notamment être mis en place au plus vite. Il faudra notamment envisager de surtaxer les logements laissés sans occupants depuis plus de deux ans à des fins spéculatives en facilitant l'instauration d'une taxe sur ces habitations dans les intercommunalités, par exemple. En cas de vacance anormalement longue, il s'agira même de procéder à leur acquisition voire, dans certains cas, en l'absence de justification légitime à leur inoccupation, procéder à leur acquisition dans les zones très tendues⁴³.

43. Voir également la proposition de loi n° 631 déposée au Sénat relative à la lutte contre le logement vacant et à la solidarité nationale pour le logement de Thierry Repentin et François Rebsamen.

Enfin, il faudra agir aussi bien dans le parc social que privé pour enrayer l'augmentation des charges observée ces dernières années. La rénovation thermique du parc HLM est ainsi l'occasion de limiter le coût des charges pour les locataires. Les réseaux de chaleur utilisant les énergies renouvelables permettent en effet une diminution des charges de 40 à 50 %. L'augmentation des aides à la construction de logements locatifs sociaux dans les périmètres bénéficiant de ces réseaux de chaleur devrait être un élément très incitatif. La délivrance des permis de construire pourrait être conditionnée à leur installation dans les zones concernées.

L'ensemble de ces mesures, si elles sont prises de façon coordonnée et harmonisée, permettrait de soutenir les ménages et de limiter les conséquences de la hausse des charges locatives. Elles contribueraient ainsi à freiner l'aggravation de la crise du logement. Mais, pour être efficaces durablement, elles devront être accompagnées de mesures concrètes visant à augmenter la construction de logements accessibles.

Agir tout au long de la chaîne du logement

L'absence de mobilité résidentielle et l'impossibilité de bénéficier d'un parcours résidentiel reflètent le blocage des dispositifs. Alors que le logement social est une étape définitive, inévitable pour la majorité des occupants, l'inaccessibilité du parc privé en raison de la hausse des loyers et l'impossibilité de bénéficier de l'accession sociale à la propriété parachèvent ce blocage. Même les personnes accueillies dans les centres d'hébergement d'urgence ne peuvent plus accéder à un logement adapté à leurs ressources.

Construire des centres d'hébergement adaptés sur tout le territoire

La pénurie croissante de logements conduit de plus en plus de personnes à se tourner vers des dispositifs en principe dédiés à des situations d'urgence. Pour s'attaquer au problème du « sans-abrisme », il est tout d'abord nécessaire d'appliquer la loi, ce que le gouvernement ne fait pas ! En 2007, dans le cadre de la discussion de la loi DALO, les

parlementaires socialistes avaient été à l'origine du dispositif « anti-remise à la rue », intégré à l'article 4. Désormais, « toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation⁴⁴. » Inutile de rappeler que cette disposition est loin d'être appliquée actuellement. Les événements tragiques de l'hiver passé ont une nouvelle fois montré que les sans-abri n'ont toujours pas accès à un hébergement stable et durable.

Cet échec est directement dû à un nombre de centres d'hébergement et de places disponibles insuffisant. Il faudra contraindre les communes récalcitrantes à bâtir sur leur territoire, ce en quoi elles ne feront que respecter leurs obligations légales. Cela passera par l'adoption d'un dispo-

sitif équivalent à l'article 55 de la loi SRU pour obliger les collectivités à construire des places d'hébergement sous peine d'être pénalisées financièrement. Il faut donc revenir sur la disposition de la loi Molle qui permet aux communes de se soustraire à l'obligation de construire des centres d'hébergement.

Plus nombreux, ces derniers devront également être mieux adaptés et les conditions d'accueil « humanisées ». Le nombre de travailleurs sociaux et d'équipes médicales qui agissent dans ces structures ainsi que leurs moyens sont actuellement insuffisants. Il est nécessaire d'augmenter le budget qui leur est consacré.

En tout état de cause, il ne faut pas perdre de vue que l'hébergement d'urgence est une solution provisoire qui doit déboucher sur une réelle offre de logement. Cela passe par la mise en place d'une véritable filière d'accès au logement s'appuyant sur le financement de logements très sociaux de type PLAI.

44. Article L345-2-3 du Code de l'action sociale et familiale.

Cibler la construction sur les logements accessibles aux plus modestes

Les premiers bilans de la mise en œuvre de la loi DALO ont montré l'incapacité de l'Etat à reloger les personnes reconnues comme prioritaires. Cet échec est le résultat d'une politique de construction inadaptée, qui a privilégié les logements intermédiaires de type PLS au détriment des logements très sociaux.

C'est pourquoi, sur les 120 000 logements sociaux construits chaque année, 100 000 devront être des PLUS et des PLAI, soit 22 000 logements de plus par rapport aux objectifs du projet de loi de finances pour 2010 ! Afin de permettre la construction de ces habitations, les aides à la pierre devront être réévaluées en vue de soutenir les bailleurs sociaux qui s'engagent dans de telles opérations. Cela est possible si l'Etat se mobilise enfin pour le logement en y consacrant un budget supérieur à 2 % du PIB.

Il ne pourra toutefois pas résoudre la crise du logement seul. Les collectivités territoriales ont leur rôle à jouer dans

le développement de l'offre locative sociale. Une application stricte et effective de l'article 55 de la loi SRU serait déjà une première avancée. Mais, face à l'urgence, il faut aller plus loin.

Le montant des amendes versées par les communes qui ne respectent pas les objectifs de mixité sociale devra ainsi être triplé pour renforcer le caractère contraignant de la loi. Surtout, il faudra conditionner dans ces mêmes communes la délivrance du permis de construire à l'obligation d'intégrer 25 % de logements sociaux dans tout programme immobilier de plus de mille mètres carrés, comme les socialistes le demandent depuis 2007.

Dans les territoires où la situation est particulièrement préoccupante, comme les régions Ile-de-France, Rhône-Alpes et PACA, ainsi que l'ont mis en évidence les commissions de médiation DALO, les objectifs de construction devront être rehaussés. La part de logements sociaux doit y être portée à 30 % si nous voulons reloger l'ensemble des ménages prioritaires qui y vivent.

C'est en construisant des logements sociaux accessibles au plus grand nombre que les pouvoirs publics pourront réduire la crise du logement. Mais s'en contenter serait une erreur et ne résoudra pas durablement les problèmes rencontrés par les Français pour se loger. Il faudra aussi agir sur le parc privé pour permettre aux ménages qui le souhaitent et le peuvent d'y accéder en tant que locataires ou propriétaires.

Faciliter la sortie du logement social en mobilisant le parc privé

Si le parc social a un rôle primordial à jouer pour résoudre la crise du logement et permettre l'application de la loi DALO, le parc privé doit également être utilisé pour favoriser la mobilité résidentielle.

Ainsi, la hausse des loyers ne doit pas empêcher les ménages de louer un logement dans le parc privé, surtout s'il peut répondre à leurs attentes en termes de localisation. C'est pourquoi les propriétaires privés doivent être mobilisés à travers des dispositifs fiscaux, à condition que des

contreparties existent et que cela aboutisse à un réel accroissement de l'offre sociale. La mobilisation des moyens de l'Etat ne saurait constituer un effet d'aubaine pour les propriétaires. Les dispositifs existants type Robien, Borloo et désormais Scellier doivent donc être remplacés par des mécanismes accordant des avantages fiscaux conditionnés à un plafond de loyers, à un type de logement correspondant à la demande locale et dans des zones où les besoins sont identifiés comme importants. Sinon, l'Etat continuera de dépenser des sommes exorbitantes pour des logements qui resteront désespérément vides...

Des solutions d'accompagnement peuvent aussi être utilisées pour la location dans le parc privé, notamment au profit des ménages très modestes. De nombreuses collectivités ont déjà mis en place des dispositifs d'intermédiation locative qui instaurent des mesures fiscales incitatives et offrent des garanties aux propriétaires louant leur bien à un loyer accessible (Louer solidaire, par exemple). En louant leur bien à un organisme HLM ou à une association, chargés ensuite d'y loger des ménages en graves difficultés,

les propriétaires ont la garantie de recevoir leur loyer et de récupérer leur logement remis en état en cas de dégradation. Cette stratégie partenariale a permis de loger de nombreuses personnes sans avoir à construire d'habitations. C'est une voie qui doit être poursuivie et favorisée à l'avenir...

Pour répondre à la crise du logement, l'accession sociale à la propriété peut être une démarche légitime. Elle doit cependant se montrer socialement juste afin de profiter aux ménages modestes, et être encadrée pour prévenir les risques de dérive observée dans d'autres pays, notamment en Espagne ou aux Etats-Unis. Les pouvoirs publics doivent accompagner les primo-accédants en renforçant leur solvabilisation, grâce notamment au recentrage et au doublement du prêt à taux zéro (PTZ).

Par la suite, pour protéger ces nouveaux propriétaires des accidents de la vie, le « service public de la caution », créé initialement pour couvrir le risque locatif, pourra garantir momentanément le remboursement des emprunts lorsque

l'accédant modeste rencontre des difficultés financières momentanées. C'est toute la différence entre une politique d'accession à la propriété libérale et dangereuse pour les accédants car exclusivement soumise aux règles du marché, et une action en faveur de l'accession sociale encadrée et efficace qui veille à l'accompagnement de l'accédant.

C'est par la mise en œuvre de ces dispositifs qu'un terme sera mis à l'insuffisance de l'offre. Cet effort quantitatif des pouvoirs publics devra cependant s'accompagner d'un effort qualitatif pour répondre à notre objectif de donner un logement adapté à chacun et abordable pour tous⁴⁵.

Construire le logement et les quartiers de demain

Une politique publique du logement moderne doit être respectueuse des habitants en prenant en compte leur cadre de vie. Malgré l'urgence face à la crise, il ne faut pas tomber dans les errements du passé qui ont conduit à la

45. Cf. Proposition de loi socialiste visant à donner un logement adapté à chacun et abordable à tous, avril 2008.

construction de « cités-dortoirs » privées de tout équipement public, de toute vie économique ou de toute présence institutionnelle (services publics, etc.). Il faut construire des logements modernes et durables, adaptés aux besoins de la population, et les placer dans un cadre de vie de qualité.

Pour une vraie politique de rénovation urbaine et de réhabilitation des logements insalubres

En 2007, le lancement du Plan national de rénovation urbaine avait suscité de nombreux espoirs chez les quatre millions de personnes résidant dans des quartiers délabrés et des logements insalubres. Six ans après, le bilan est décevant. L'ANRU, privée par l'Etat d'une partie de ses moyens, n'a pas pu atteindre ses objectifs en termes de démolition, mais surtout de reconstruction. Plus de 20 000 logements démolis n'ont toujours pas été reconstruits. Instrument phare pour lutter contre le mal-logement, la politique de rénovation urbaine a finalement aggravé la crise dans certains territoires, appelant à un changement d'orientation radical.

La nouvelle politique publique du logement devra replacer l'ANRU au cœur de son action en la dotant de moyens suffisants. Il faudra notamment respecter la règle du « un pour un » selon laquelle un logement doit être bâti à chaque fois qu'un logement dégradé est détruit. Mais il est nécessaire d'aller plus loin que ce simple objectif arithmétique, en s'engageant à remplacer les logements démolis par des habitations équivalentes en terme d'espace, de nombre de pièces et de localisation. La politique de rénovation urbaine doit permettre de remettre les quartiers en état et d'améliorer le cadre de vie des habitants, et non être un prétexte pour chasser les familles les plus en difficulté en ne construisant pas de logements adaptés à leurs besoins.

C'est le volet « humain » de la rénovation urbaine que nous voulons développer. Depuis 2004, le rôle de l'ANRU s'est trop souvent limité à une action sur le bâti au détriment de l'aménagement des espaces. A ce rythme, les mêmes quartiers souffriront des mêmes maux et il faudra de nouveau engager des opérations de renouvellement urbain. A l'avenir, ces opérations devront davantage intégrer des objectifs en

termes de transport, d'emploi et de services publics. Le logement de demain, c'est celui qui s'intègre dans un quartier animé et désenclavé, qui permet tout simplement aux habitants de s'épanouir. Appréhender le logement en termes d'habitat est un impératif pour élaborer et conduire une politique publique socialement juste et durablement efficace.

S'inscrire dans une démarche éco-responsable

A l'image de la rénovation urbaine, la réhabilitation de l'habitat insalubre doit être un moteur pour le développement de logements éco-responsables. Une politique publique du logement s'inscrivant dans une démarche de développement durable devra concerner aussi bien les logements existants que les nouvelles constructions.

La transposition du Grenelle de l'environnement dans la loi oblige à changer notre conception du logement. L'habitat tel que nous le connaissons aujourd'hui, souvent mal isolé et « énergivore », n'aura plus sa place dans les villes de demain, obligées de respecter les engagements nationaux

en termes de réduction des consommations d'énergie. Le grand plan de rénovation thermique de 700 000 logements devra être financé de façon pérenne à travers une fiscalité écologique juste et efficace, ce qui n'est pas le cas actuellement.

En faisant économiser en moyenne 400 euros par an et par logement rénové en termes de charges de chauffage⁴⁶, cette politique de rénovation thermique correspond à notre conception d'une politique publique du logement moderne, tournée vers les ménages modestes qui ont le plus de mal à se loger et à faire face à la hausse des charges locatives. Il faut donc la poursuivre, et même l'amplifier en augmentant les moyens qui y sont consacrés et en inscrivant la performance énergétique dans les textes de lutte contre l'habitat insalubre.

Les constructions neuves devront également intégrer cette dimension environnementale. Les nouveaux logements, au loyer accessible pour les plus modestes, devront également

46. Source : USH.

être exemplaires en termes de développement durable. Il faudra ainsi construire des habitations à faible consommation d'énergie, voire à énergie négative. Cela est possible en attribuant des aides aux particuliers ou aux bailleurs sociaux qui acceptent d'installer des équipements « durables » (panneaux photovoltaïques, chauffe-eau solaire, chaudière automatique au bois...) dans leurs logements, comme cela se fait déjà dans certaines collectivités territoriales.

Voilà quelle direction doit prendre une politique publique du logement moderne. La crise est profonde et difficile à résoudre, mais l'ensemble des propositions développées ici montre qu'elle n'est pas une fatalité. Il existe de nombreux instruments à la disposition des pouvoirs publics pour agir concrètement à tous les étages de la politique du logement. La crise peut donc représenter une chance si tous les outils sont utilisés pour répondre aux différentes attentes des habitants. Mais, pour être efficace, cette politique devra être conduite dans la durée, dans une démarche de programmation pluriannuelle et d'évaluation, afin de mieux mesurer la justesse et l'efficacité des efforts menés.

Disposer d'outils statistiques fiables

L'absence de chiffres officiels représente une difficulté majeure puisqu'elle rend quasi aléatoire toute projection ou stratégie, notamment pour l'élaboration d'un budget pertinent. Face à l'ampleur des mesures à prendre, les résultats ne pourront être atteints que si, en parallèle, se développe une culture de l'évaluation qui doit permettre d'infléchir, voire de corriger les actions menées. C'est pourquoi nombreux sont ceux qui, comme les socialistes, militent depuis plusieurs années pour l'instauration d'outils statistiques fiables afin de mesurer efficacement l'ampleur de la crise du logement et l'impact des dispositifs mis en place pour la résoudre.

Actuellement, les pouvoirs publics sont contraints de recouper des informations provenant de différentes sources pour tenter d'évaluer l'efficacité des politiques mises en œuvre et la réalité des situations. Cette carence en outils d'analyse conduit à des situations invraisemblables et à un gâchis de l'argent public, dilapidé dans des mesures gadgets

inutiles, voire parfois contradictoires. L'échec de la maison à quinze euros de Christine Boutin, seulement quelques années après celui de l'habitation à 100 000 euros de son prédécesseur Jean-Louis Borloo, illustre cette dérive. L'actuel secrétaire d'Etat chargé du Logement et de l'Urbanisme, Benoist Apparu, a lui-même admis que « les statistiques publiques sont insuffisantes pour mesurer le mal-logement » et qu'il était nécessaire de disposer de « sources statistiques de meilleure qualité avec des définitions normalisées, consensuelles, des différents critères du mal-logement ».

Dans le rapport sur « l'évaluation des dispositifs fiscaux d'encouragement à l'investissement locatif » corédigé avec François Scellier, nous avons proposé la création d'un outil statistique qui croiserait les informations provenant de la Direction générale des impôts et des agences départementales d'information pour le logement (ADIL), des promoteurs et des professionnels de l'immobilier. La compilation de ces données et leur suivi confiés à l'Insee pourraient servir de base commune à l'Etat et aux

collectivités territoriales, pour un pilotage efficace de leurs actions dans le domaine du logement.

Un tel outil mettrait un terme aux polémiques stériles sur la situation de l'habitat et aux débats sans fin sur les chiffres de la construction. Symbole de la cohésion nationale et de la mobilisation de tous les acteurs pour résoudre la crise du logement, il serait la première pierre dans la nouvelle politique publique en ce domaine, une politique tournée vers les habitants et leurs besoins. Il permettrait à l'Etat de bénéficier d'une vision globale, notamment s'agissant du processus de vente ou de transformation de son patrimoine privé. La vente de ce dernier, qu'il semble privilégier, le conduit sans nul doute à se priver d'intéressantes réserves foncières ou de patrimoine bâti qui pourraient être utiles pour la construction de logements locatifs très sociaux. En vendant ses bâtiments et les terrains sur lesquels ils se trouvent, l'Etat s'est privé d'une réserve foncière qui se serait avérée précieuse pour répondre à la demande des ménages qui ne parviennent pas à se loger. Cette stratégie doit être abandonnée.

CONCLUSION

Il devient très urgent de développer une offre adaptée aux besoins de la population et abordable pour tous, et de lutter contre la ségrégation sociale et spatiale en prenant en compte des données comme la hausse sans précédent des prix fonciers, immobiliers et de construction. Le problème de la crise du logement va s'amplifier avec d'autant plus d'acuité que, dans le même temps, les exigences de protection environnementale et les risques de catastrophe naturelle accentuent la complexité des solutions qu'il convient de « mobiliser ».

On ne peut sortir de cette crise et atteindre l'objectif des 120 000 logements véritablement sociaux sans l'implication effective de chaque protagoniste : collectivités territoriales, Etat, bailleurs sociaux, constructeurs, promoteurs, ainsi que les acteurs du secteur immobilier. Malheureusement, le gouvernement procède par effets d'annonce sans offrir les moyens politiques et budgétaires, laissant la crise s'aggraver. Le droit au logement est donc très loin de devenir un droit

effectif, malgré les engagements européens de la France. La prescription de la Charte sociale européenne est pourtant claire : « Les États s'engagent à prendre des mesures destinées à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant, à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive, à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes. »

Trois mois avant les élections présidentielles de 2007, l'adoption de la loi sur le droit opposable n'était qu'une improvisation circonstancielle sans réelle volonté politique pour faire progresser l'offre locative sociale. Un rendez-vous très important a été manqué. Et le DALO peut légitimement apparaître, aux yeux des demandeurs de logements, comme une simple réorganisation des priorités dans la liste d'attente sans efficacité. Une liste d'attente qui, elle, ne cesse de s'allonger.

En réalité, ce gouvernement libéral n'a eu de cesse d'abandonner les plus pauvres en réitérant les attaques contre la

loi SRU, dont l'objectif est de préserver la mixité sociale, en baissant les crédits accordés pour construire du logement social, en supprimant toute aide à la réhabilitation et en entamant fortement les capacités de solvabilisation des locataires. Avec la loi de décentralisation du 13 août 2004, il a encore accentué la complexité de la répartition des compétences, en plaçant les collectivités territoriales en première ligne au risque de rompre la solidarité territoriale et en cherchant à éluder ses responsabilités. L'Etat est pourtant le seul garant du droit au logement pour tous et partout, et il doit le rester.

Le logement n'est pas un bien de consommation courante. Il ne doit pas être laissé au libre mouvement de la loi du marché. Jamais le seul jeu de l'offre et de la demande ne permettra de construire une politique de logement et, *a fortiori*, de l'habitat conforme aux impératifs que nous impose le pacte républicain.

L'accès au logement pour tous et sur tout le territoire est le premier objectif, et rien ne doit détourner l'Etat de sa

responsabilité dans ce domaine. C'est donc bien l'approche libérale justifiant sa non-intervention ou son action moindre qui est à l'origine de l'aggravation sans précédent de la crise. Aucune mesure prise par les derniers gouvernements depuis 2002 ne peut échapper au reproche suivant : leur action a été de servir le marché, de favoriser le secteur privé en espérant un résultat positif sur le secteur social et très social. Ne pas prendre à bras-le-corps l'enjeu du logement pour tous signe, en ce domaine, l'état de catastrophe sociale où se trouve notre pays.

ANNEXES***Les écarts de loyers entre le secteur HLM et le secteur locatif privé au 1^{er} janvier 2009***

| Loyers mensuels moyens (€/m ²) | Secteur HLM | Secteur privé | Ecart de loyer pour passer du secteur HLM au secteur privé |
|--|-------------|---------------|--|
| Agglomérations de moins de 20 000 hab. | 4,4 | 5,8 | + 32 % |
| Agglo. de 20 000 à 99 999 hab. | 4,2 | 6,5 | + 55 % |
| Agglo. de 100 000 à 1 999 999 hab. | 4,5 | 7,7 | + 71 % |
| Agglomération parisienne | 5,9 | 13,0 | + 120 % |
| France entière | 4,7 | 7,3 | + 55 % |

Source : Insee-Enquête trimestrielle loyers et charges au 1^{er} janvier 2009.

Evolution du taux d'effort* net dans le parc locatif

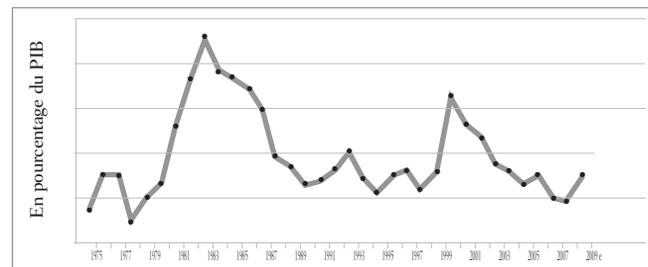
| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| APL/AL | | | | | | | | |
| Isolé 1 Smic | 25,0 % | 26,2 % | 26,9 % | 28,1 % | 28,2 % | 28,8 % | 29,2 % | 29,0 % |
| Ménage monoactif 2 enfants Revenus = 2 Smic | 21,1 % | 22,3 % | 22,8 % | 23,4 % | 23,7 % | 25,0 % | 25,1 % | 24,9 % |
| Ménage monoactif 3 enfants Revenus = 2,5 Smic | 19,7 % | 20,8 % | 21,8 % | 22,1 % | 22,4 % | 22,4 % | 22,5 % | 22,3 % |

* Le taux d'effort est la part du revenu mensuel consacrée aux dépenses de logement, déduction faite de l'aide au logement.

L'effort de la collectivité en faveur du logement

| | Budget de l'Etat | Partenaires sociaux | Collectivités locales | Ensemble des dépenses |
|----------|------------------|---------------------|-----------------------|-----------------------|
| 1975 | 1,17 | 0,52 | 0,08 | 1,77 |
| 1980 | 1,26 | 0,47 | 0,10 | 1,83 |
| 1985 | 1,41 | 0,60 | 0,06 | 2,07 |
| 1990 | 1,18 | 0,58 | 0,07 | 1,83 |
| 1995 | 1,08 | 0,64 | 0,09 | 1,81 |
| 2000 | 1,36 | 0,61 | 0,06 | 2,03 |
| 2005 | 1,15 | 0,60 | 0,08 | 1,83 |
| 2006 | 1,17 | 0,60 | 0,08 | 1,85 |
| 2007 | 1,12 | 0,60 | 0,08 | 1,80 |
| 2008 | 1,11 | 0,60 | 0,08 | 1,79 |
| 2009 (e) | n.c. | n.c. | n.c. | 1,85 |

Source : Michel Mouillart (e) : estimation



Nombre de logements sociaux mis en chantier (en milliers)

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Individuels | 187,2 | 199,0 | 190,8 | 191,8 | 192,7 | 216,1 | 228,9 | 230,7 | 232,3 | 198,9 | - |
| Collectifs | 122,7 | 103,7 | 102,0 | 102,3 | 112,4 | 133,6 | 163,5 | 171,3 | 182,4 | 152,4 | - |
| Total des logements ordinaires | 309,8 | 302,7 | 292,8 | 294,1 | 305,1 | 349,7 | 392,4 | 402,0 | 414,7 | 351,3 | - |
| Logements en résidence | 7,1 | 8,4 | 10,6 | 8,8 | 9,3 | 13,2 | 17,8 | 18,9 | 20,6 | 17,3 | - |
| Ensemble | 317,0 | 311,1 | 303,4 | 302,9 | 314,4 | 362,9 | 410,2 | 420,9 | 435,3 | 368,6 | 330,0 |

Source : ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, SOeS, Sitadel. (p) : prévision

Nombre de logements sociaux financés

| | PLAI | PA PLUS | PLUS CD (hors ANRU) | Total Log. sociaux | PLS agréés (1) | Total général | Part des PLS |
|----------|--------|---------|---------------------|--------------------|----------------|---------------|--------------|
| 1999 | 13 921 | 28 336 | 570 | 42 827 | 4 868 | 47 695 | 10,2 % |
| 2000 | 5 050 | 31 325 | 1 661 | 38 063 | 4 081 | 42 117 | 9,7 % |
| 2001 | 5 427 | 39 513 | 2 711 | 47 651 | 8 648 | 56 299 | 15,4 % |
| 2002 | 5 188 | 36 412 | 2 856 | 44 456 | 11 834 | 56 290 | 21,0 % |
| 2003 | 5 034 | 39 622 | 4 144 | 48 800 | 12 659 | 61 459 | 20,6 % |
| 2004 | 6 037 | 41 548 | 4 521 | 52 106 | 20 598 | 72 704 | 28,3 % |
| 2005 | 7 538 | 44 225 | 1 519 | 53 282 | 23 708 | 76 990 | 30,8 % |
| 2006 | 7 672 | 50 355 | 747 | 58 774 | 37 593 | 96 367 | 39,0 % |
| 2007 | 13 014 | 45 769 | 810 | 59 593 | 32 896 | 92 489 | 35,6 % |
| 2008 | 17 000 | 48 500 | 599 | 66 099 | 33 253 | 99 352 | 33,5 % |
| 2009 (p) | 20 000 | 57 000 | n.c. | 77 000 | 38 000 | 115 000 | 33,0 % |

Le budget de l'Etat 2010

1) Programme « Développement et amélioration de l'offre de logement »

AE : 514,83 millions d'euros (-15,3%) CP : 633,50 millions d'euros (+3,1%)

| | Nombre de logements | Coût total (en millions d'euros) |
|------------------------------------|---------------------|----------------------------------|
| PLUS | 58.000 | 58 |
| PLAI | 20.000 | 240 |
| PLS | 32.000 | - |
| dont PLS foncière | 3.400 | - |
| Surcharge foncière | - | 171,6 |
| Sous total : offre nouvelle | 110.000 | - |
| Démolition | 1.360 | 3,4 |
| Actions d'accompagnement | - | 7 |
| Total | | 48 |

2) Programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »

AE : 1 099,41 millions d'euros (-1,7%) CP : 1 099,41 millions d'euros (-1,7%)

• Action « Prévention de l'exclusion » :

| | 2009 | 2010 |
|--|-------|-------|
| Allocations et prestations sociales aux pers. handicapées et âgées | 50 | 37 |
| Dispositifs en faveur des jeunes | 12,04 | 10,17 |
| Action en faveur des gens du voyage et lutte contre l'illettrisme | 2,83 | 2,83 |

Le budget de l'Etat 2010

• Action en faveur des plus vulnérables :

| | 2009 | 2010 | % 2010/2009 |
|--|-----------|--------|----------------|
| Veille sociale | 43,35 | 51 | + 17,6% |
| Hébergement d'urgence | AE 234,22 | AE 214 | AE - 8,6% |
| | CP 234,22 | CP 214 | CP - 8,6% |
| CHRS | 576,57 | 615,6 | + 6,8% |
| ALT | 44,22 | 50 | + 13,1% |
| Aide alimentaire et secours d'urgence | 15,13 | 12 | - 20,7% |
| Action sociale en faveur des prostituées ou en situation de risque | 2,1 | 2,1 | - |
| Dispositifs dév. des modes de logement adaptés (maisons-relais et AGLS) | 59,7 | 60 | + 0,5% |
| Insertion et accompagnement social | 13 | - | |

• Action « Conduite des politiques de lutte contre l'exclusion » :

| | 2009 | 2010 | % 2010/2009 |
|---|-------|-------|----------------|
| Ingénierie et animation | 10,61 | 10,61 | - |
| Contribution au fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (Fonjep) | 10,97 | 9,48 | - 13,6% |
| Qualification en travail social | 2,71 | 2,71 | - |
| Investissements dans les établissements de formation en travail social | 0,22 | 0,22 | - |

Le budget de l'Etat 2010

3) Programme « Politique de la ville »

AE : 721 millions d'euros (- 6%) CP : 708 millions d'euros

Parmi ce programme, trois actions font l'objet d'une baisse de leurs moyens :

- « Prévention et développement social » (-26 millions)
- « Revitalisation économique et emploi » (-28 millions)
- « Stratégie, ressources et évaluation » (-14 millions)

Evolution du nombre de ménages en situation d'impayés de loyers

| | 1996 | 2002 | Variation 1996-2002 | 2006 | Variation 2002-2006 |
|--------------------------------------|---------|---------|------------------------|---------|------------------------|
| Secteur locatif social | 218 000 | 187 000 | - 14 % | 294 000 | + 57 % |
| % par rapport au parc locatif social | 5,3 % | 4,4 % | | 6,4 % | |
| dont bénéficiaires AL | 154 000 | 137 000 | - 11 % | 201 000 | + 47 % |
| % par rapport aux ménages en impayés | 71 % | 73 % | | 68 % | |
| Secteur locatif privé | 107 000 | 102 000 | - 5 % | 186 000 | + 82 % |
| % par rapport au parc locatif privé | 2,1 % | 1,8 % | | 3,4 % | |
| dont bénéficiaires AL | 55 000 | 57 000 | + 4 % | 124 000 | + 118 % |
| % par rapport aux ménages en impayés | 51 % | 56 % | | 67 % | |

COLLECTION DIRIGEE PAR GILLES FINCHELSTEIN
ET LAURENT COHEN

ISBN : 978-2-36244-005-2

© EDITIONS FONDATION JEAN JAURES
12 CITE MALESHERBES - 75009 PARIS
www.jean-jaures.org

CONCEPTION MAQUETTE : A&CO - IOW
REALISATION : REFLETSGRAFICS

Jean-Yves Le Bouillonnet

Logement : le bien premier

La France connaît depuis longtemps une crise du logement. Elle a été aggravée par la politique menée depuis 2002 : le Droit au logement opposable (DALO), dispositif déjà insuffisant, n'est pas respecté, le parc HLM est dépecé, les dépenses fiscales explosent...

Parce que cela ne peut plus durer, Jean-Yves Le Bouillonnet, député spécialiste des questions de logement, dessine ici les contours d'une politique alternative. Bouclier logement, gel des loyers à la relocation, suppression des avantages fiscaux sans contreparties sociales, location publique du parc privé sont autant de solutions concrètes, tirées d'une conviction inébranlable : le logement n'est pas un bien comme les autres.

www.jean-jaures.org

ISBN : 978-2-36244-005-2

6 €