

COMPTE RENDU DE LA JOURNEE DU 8 MARS 2011 - PRESENTATION DU RAPPORT ANNUEL DU MAL-LOGEMENT

Le déroulement de la journée

La matinée a été consacrée à la rétrospective de l'état du mal-logement en France en 2010 et à l'analyse des politiques publiques actuelles en matière de logement. Cette première partie de journée fut l'occasion d'entendre des représentants des collectivités locales sur ses questions :

- Mme **Arlette FRUCTUS**, adjointe au Maire de Marseille déléguée à l'Habitat et au Logement,
- Mme **Lisette NARDUCCI**, vice-présidente du Conseil Général des Bouches du Rhône déléguée à l'Insertion sociale et professionnelle,
- Mme **Colette CHARRIAU**, représentant le Président de la région PACA,
- M. **Barthélemy DENIS**, conseiller général du canton Marseille – Saint-Marcel.

Deux tables rondes étaient organisées l'après-midi autour d' « un grand débat pour une politique du logement », animé par Jean-Laurent BERNARD, rédacteur en chef de France Bleu Provence.

La première table ronde, intitulée l' « avenir du logement social à l'épreuve des politiques publiques actuelles » rassembla :

- M. **Philippe OLIVIERO**, directeur de l'ARHLM PACA et Corse,
- M. **Jean-Marc PINET**, directeur général de la LOGIREM,
- M. **Jean-Louis LAURENT**, délégué CGT au Comité Régional de l'Habitat,
- M. **Jean-Luc DURIEZ**, responsable habitat Union départementale C.S.F.

La seconde table ronde, intitulée « les associations pour l'insertion par le logement » rassembla quant à elle :

- M. **Xavier BENOIT**, directeur adjoint de la FNPACT,
- M. **Gilles DESRUMEAUX**, délégué général de l'UNAFO,
- M. **Jean-Michel DAVID**, délégué général de la FAPIL,
- M. **Bertrand LAPOSTOLET**, chef de projet de la Fondation Abbé Pierre,
- M. **Jean-Claude GARCIN**, bénévole à la Fédération « Loger ».

L'ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES ACTUELLES

La crise économique et financière a eu pour conséquence un élargissement des publics concernés par les difficultés de logement. La classe moyenne rencontre elle aussi de plus en plus de problèmes à se loger. Les femmes en situation de ménage monoparental en sont les premières victimes, de même que les jeunes. De nouveaux publics font cependant leur apparition : les travailleurs pauvres, les retraités, les chômeurs en fin de droits etc. Phénomène nouveau également : être logé ne garantit plus la sécurisation de sa situation.

Les politiques de logement actuelles ne permettent pas d'enrayer ce phénomène et l'aggravent par certains aspects, d'autant que l'essentiel des données sur lesquelles elles se fondent datent d'avant la crise financière de 2008. En effet, elles s'appuient sur l'auto-régulation du marché de l'immobilier, l'effet de chaîne et la mobilité résidentielle et la création de droits individuels au logement pour les personnes les plus fragiles (DALO).

Dans son rapport sur le mal-logement, la Fondation Abbé Pierre remet en cause ces postulats d'une politique qu'elle juge injuste, déplorant un désengagement progressif de l'Etat quant à la question du logement ainsi que l'abandon de son rôle de « garant de la solidarité nationale ».

La diminution de l'aide à la pierre dans le logement social

L'effort de la collectivité en faveur du logement social a fortement baissé au cours des dix dernières années, passant de 2% du PIB en 2000 à 1,54% du PIB en 2008¹. Cette diminution tient pour l'essentiel à la baisse des crédits de l'Etat. Pour exemple, la subvention d'un logement PLUS est passé de 7 000-8 000 € à moins de 1 000 € aujourd'hui .

La non reconduction du Plan de cohésion sociale, la diminution des aides à la pierre tant dans le parc locatif social que dans le privé, de même que l'incertitude qui pèse actuellement sur les associations immobilières à vocation sociale ou agréées en matière de maîtrise d'ouvrage sont autant d'indices, souligne la Fondation Abbé Pierre, du désengagement de l'Etat envers les ménages les plus fragiles face à la crise du logement.

Bien que repartie à la hausse depuis 2009, la construction de logements sociaux reste en deçà de la demande, et ce d'autant plus que le taux de mobilité continue de baisser, d'un peu plus de 2 points entre 2000 (12,0%) et 2009 (9,9%). En effet, l'écart de loyer entre le parc locatif social et le parc locatif privé se creuse de plus en plus, phénomène d'autant plus marquant que la taille de l'agglomération est elle-même importante. En 2006, cet écart est de l'ordre de + 55% pour la moyenne nationale, et monte à + 71% pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants.

D'autre part, l'offre en logement social reste inadaptée aux besoins des ménages. Ainsi, les logements PLS représentent en 2009 un tiers de l'offre, contre un logement sur cinq en PLAI. Ce constat se vérifie également dans l'offre locative privée conventionnée par l'ANAH ; moins d'un logement sur dix concerne un logement à loyer très social parmi les logements à loyers maîtrisés en 2009.

En outre, bien que les communes de plus de 20 000 habitants ont obligation d'avoir 20% de logements sociaux sur leur territoire, près de la moitié d'entre elles concernées par l'article 55 de la loi SRU n'ont pas respecté leurs engagements en 2009.

S'agissant plus particulièrement de la région PACA, la Fondation Abbé Pierre s'appuie sur les propos du PDG de Nexity qui prévoit un besoin en constructions neuves de 500 000 logements dont 150 000 conventionnés (hors PLS). Il faudrait ainsi construire 40 000 logements par an dont 10 000 PLUS et PLAI alors qu'il n'en sort que 5 000 par an.

¹ En 2009, ce chiffre passe à 1,7% en raison essentiellement de la diminution du PIB.

Les difficultés de maintien dans le logement

La hausse des prix, notamment dans le parc privé, est de moins en moins compensée par les aides personnelles au logement de plus en plus restrictives. Si le taux d'effort des ménages dans le parc social s'élève à peu près à 25%, il double pratiquement dans le parc privé.

Les baisses cumulées des plafonds des aides personnelles (en 2000 1,15 Smic, en 2009 1,06 Smic) et des plafonds d'accès à un logement social, conduisent des ménages, précédemment éligibles au logement social, à se loger dans le parc privé beaucoup plus cher, contribuant ainsi à les précariser davantage.

Par conséquent la difficulté à se maintenir dans le logement se fait plus forte parmi les ménages les plus fragiles. Le taux d'effort des plus modestes a en effet « explosé » par rapport à celui des ménages les plus aisés, d'où en 2009 une importante augmentation des impayés de loyers, des impayés de charges, des contentieux locatifs et des jugements d'expulsions, traduction d'une insuffisance de la prévention des expulsions locatives.

L'application du droit au logement opposable reste à ce sujet très limitée. Avec 19 565 recours déposés en 2009, PACA se situe juste derrière l'Île de France. L'engorgement des commissions de médiation ne permet pas l'examen de tous les recours. Seuls les trois quarts d'entre eux ont été examinés à ce jour, parmi lesquels deux sur cinq ont fait l'objet d'une décision favorable.

Il existe pourtant des outils de lutte contre les expulsions et les exclusions du logement :

- pour les locataires, une association peut reprendre le bail, ce qui entraîne non plus un changement de logement mais un changement de statut,
- pour les propriétaires :
 - les communes peuvent exercer leur droit de préemption sur le logement tout en y maintenant le ménage,
 - les associations peuvent acheter l'usufruit temporaire d'un logement pour y maintenir le ménage, expérience déjà conduite par Habitat et Humanisme.

Une France de propriétaires

La baisse de l'aide à la pierre dans le logement social s'accompagne à l'inverse d'une augmentation de l'aide à l'accession à la propriété, avec l'extension en janvier 2011 du PTZ à tous les primo accédants sans condition de ressources, et d'une aide à l'investissement locatif privé sans contrepartie sociale.

La propriété est en effet un axe fort de la politique du gouvernement actuel. Pour autant le processus d'accès à la propriété se révèle de plus en plus inégal entre les différentes catégories sociales. Si près de la moitié des ménages modestes étaient propriétaires de leur logement à la fin des années 1980 (47%), ils ne le sont plus que pour un peu plus d'un tiers d'entre eux aujourd'hui (37%). En revanche, les trois quarts des ménages, qui disposent des revenus les plus élevés, sont propriétaires de leur logement (76%), soit une augmentation de 12 points par rapport à cette même période.

Le creusement des inégalités par le logement se vérifie dans la répartition du patrimoine. Les 10% des ménages les plus aisés détiennent 46% du patrimoine privé, alors que les 50% des plus pauvres n'en possèdent que 10%.

Devenant « les locataires de leur banque », les primo accédants recourent davantage au crédit immobilier qui a très fortement augmenté en dix ans, de 75%. Ainsi le taux d'effort des ménages modestes accédant à la propriété ne cesse d'augmenter, les contraignant à s'éloigner d'autant plus des centres villes trop chers et à cumuler de nouvelles difficultés liées à l'étalement urbain (éloignement des commodités et services urbains, augmentation du coût des déplacements) et à une ségrégation socio-spatiale de plus en plus marquée.

Le taux d'effort net pour les ménages les plus aisés est de 21,3% et s'élève à 42,8% pour les plus modestes. De plus en plus de ménages propriétaires ou accédants rencontrent des difficultés dans le paiement de leurs charges et/ ou le remboursement de leurs crédits. Ainsi en 2006, l'Enquête logement de l'Insee, met au jour quelques 70 000 ménages en situation d'impayés.

A l'inverse la taille moyenne des logements pour les primo accédants diminue, la région PACA se situant en dessous de la moyenne nationale : respectivement 42,7 m² contre 48,8 m².

A travers cet exposé, la Fondation Abbé Pierre condamne, d'une part, l'inefficacité d'une politique du logement unilatérale dans la lutte contre la crise du logement, d'autre part, le postulat, sur laquelle elle repose, et qui prône une propriété qui protège.

Quelles préconisations pour une meilleure politique du logement ?

La Fondation Abbé Pierre préconise :

- un réengagement des politiques publiques sur les autres segments de l'habitat que sont l'hébergement et le logement conventionné ;
- de retrouver un niveau de construction égal à celui du début des années 1970, soit 500 000 logements par an ;
- une meilleure régulation du marché de l'immobilier, afin d'agir sur les mécanismes à l'origine de l'exclusion du logement et non plus sur ses conséquences plus coûteuses pour la collectivité ;
- l'encadrement des loyers comme cela est pratiqué en Allemagne et en Suisse, qui présentent des parcs de logements locatifs plus importants qu'en France.

UN GRAND DEBAT POUR UNE POLITIQUE DU LOGEMENT

1^{ère} table ronde : l'avenir du logement social à l'épreuve des politiques publiques actuelles

Une remise en cause du rôle des organismes de logement social ?

Ces dernières années ont marqué un changement du rôle et du financement des opérateurs de logements sociaux. On assiste à la fois à un regroupement de tous les organismes HLM en quelques grands groupes, tels que la Caisse des Dépôts et Consignations ou la Caisse d'épargne, et également à une diversification de leur rôle, à l'image d'autres pays européens, où une partie du parc reste sociale tandis qu'une autre concerne de plus en plus des produits et services à destination d'un public aisé.

A ce scénario d'une disparition progressive du rôle initial des opérateurs HLM, s'ajoute un second plus pessimiste encore, de ghettoïsation des quartiers d'habitat social. La privatisation des opérateurs HLM scinderait en deux leur patrimoine, avec d'un côté un parc de logements rentable et de l'autre un parc de logements moins rentable et abandonné le plus souvent aux collectivités locales.

Dans un tel contexte, la Fondation Abbé Pierre déplore une mise de côté de l'hébergement, au profit d'une logique d'« un logement d'abord » et non d'« un toit d'abord ».

Les politiques actuelles en matière de logement

Si les collectivités locales ont la responsabilité des politiques foncières, l'Etat a celle de l'aide à la pierre. Depuis la fin des années 1970, différentes lois l'ont pourtant remise en cause.

A travers la loi Barre, du 3 janvier 1977, qui institue l'Allocation Personnalisée au Logement, le législateur veut favoriser l'aide à la personne plutôt que l'aide à la pierre afin d'améliorer la solvabilisation des ménages. Cette mesure s'accompagne dans les faits par un net ralentissement de la construction de logements ; 300 000 par an au début des années 1990 soit une baisse de plus de 30% en dix ans.

La loi Boutin du 25 mars 2009, dite loi Molle, prévoit le financement de la rénovation urbaine et l'amélioration de l'habitat gérées par l'ANRU et l'ANAH par le 1% logement, conséquence d'un désengagement de l'Etat sur le sujet. Elle prévoit également un renforcement des aides à l'accession

et une baisse des plafonds de ressources à l'accès à un logement social afin d'accroître la mobilité dans le parc social².

Parallèlement à cette diminution de l'aide à la pierre dans le logement social, la promotion privée connaît une augmentation des défiscalisations. Ainsi les organismes publics, qui auraient tout intérêt à racheter dans l'habitat ancien des centres villes et de réhabiliter ce patrimoine (proximité des commodités urbaines et lutte contre l'étalement urbain), se trouvent en concurrence avec ces politiques de défiscalisation.

La loi Malraux du 4 août 1962, modifiée récemment par la loi de Finance de 2009, permet en effet aux propriétaires d'immeubles anciens situés dans des périmètres de ZPPAUP ou de secteurs sauvegardés de déduire l'intégralité de leurs travaux de restauration de leur revenu imposable, s'ils s'engagent à louer les logements non meublés pendant six ans une fois les travaux achevés.

2^{ème} table ronde : les associations pour l'insertion par le logement

Une intervention légitimée par la proximité avec les publics

La France compte un peu plus d'un million d'associations, ce qui représente 100 000 emplois et 40 milliards d'€ de budget. Le champ d'intervention des associations pour l'insertion par le logement couvre quatre domaines :

- l'accueil de la demande des personnes en situation de mal-logement ou de non logement,
- l'accompagnement du parcours résidentiel jusqu'au logement pérenne,
- la gestion locative adaptée qui permet aux personnes d'entrer dans un logement ordinaire (dispositif de sous-location ou mandat de gestion),
- la maîtrise d'ouvrage d'insertion.

L'UNAFO précise que les associations sont, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, des opérateurs de logements. Leur première légitimité réside dans leur proximité avec les publics défavorisés, qui expriment une diversité de besoins auxquels le monde associatif est plus à même de proposer une offre d'insertion adaptée et tout aussi diversifiée.

Alors que les principales décisions relevant du logement social et de l'hébergement émanent actuellement de l'échelon national, les associations soutiennent la nécessité d'une gestion locative de proximité dans l'amélioration de la détection des besoins et de l'analyse de leur évolution et des publics (personnes âgées, jeunes en recherche d'emploi, personnes présentant des problèmes psychiques, etc.).

Une maîtrise d'ouvrage menacée

Ces associations déplorent l'apparition de nouvelles contraintes, à savoir une problématique de regroupement, une professionnalisation du secteur associatif et surtout des difficultés croissantes à se voir accorder les agréments pour les opérations de logement. C'est sur ce dernier point qu'elles se sentent le plus menacées dans leur rôle de partenaires de l'Etat capable par la maîtrise d'ouvrage de répondre au problème du logement.

La Fondation Abbé Pierre a pourtant soutenu 3 000 logements depuis 2005 qui représentent en moyenne des opérations de deux ou trois logements en diffus.

Tout comme les opérateurs de logements sociaux, les associations sont donc de moins en moins subventionnées. Mais contrairement à ces derniers, que l'Etat invite à vendre une partie de son patrimoine afin de financer de nouvelles opérations, les associations n'ont pas de logements à vendre. Elles proposent ainsi d'être financées, non plus par le Ministère du Logement, mais par celui des Affaires Sociales.

² Le taux de rotation dans le parc social a baissé de 85% par rapport à 1990 (20% en 1990 contre 3% actuellement).