



## **Territorialiser la lutte contre le mal-logement**

**Christophe Robert**

*Dans un contexte de crise économique et de dégradation sociale majeure, la Fondation Abbé Pierre a publié son 18<sup>e</sup> rapport dénonçant une situation sur le front du logement qui ne cesse de se tendre et un enracinement du mal-logement dans les territoires. Christophe Robert plaide ici pour une approche territorialisée de la lutte contre le mal-logement, qui dépasse enfin le stade des mesures éparses et simplement correctives.*

La situation sur le front du logement ne cesse de se tendre et les alertes de se multiplier : recrudescence des personnes isolées, des jeunes et des femmes seules à la rue, sollicitations toujours plus importantes des dispositifs d'aide, montée des impayés de loyers et de charges, durcissement sur le front des expulsions locatives qui atteignent des records historiques (plus de 118 000 décisions d'expulsion en 2011, dont 12 000 qui ont été mises en œuvre avec le concours de la force publique)... Sur la période récente, la crise économique n'a fait qu'aggraver les difficultés de ceux qui étaient déjà en grande précarité, et fragiliser de nouveaux pans de la population, y compris parmi les classes moyennes.

### **Le logement, une source croissante d'exclusion et de précarité**

La crise du logement à laquelle nous sommes aujourd'hui confrontés sévit depuis plus de 15 ans, alimentée notamment par une construction insuffisante et inadaptée aux ressources des ménages, et par une véritable flambée des coûts du logement (les prix de l'immobilier ont doublé en 10 ans<sup>1</sup>, les loyers ont augmenté de près de 50 % dans le parc privé<sup>2</sup> et les charges de 60 %<sup>3</sup>). Le cercle des victimes de la crise du logement n'a cessé de s'élargir, touchant désormais 10 millions de personnes à des degrés divers. Parmi elles, 3,6 millions sont mal logées : des personnes sans abri à toutes celles qui ont recours à la « zone grise » du logement (caves, parkings, cabanes, campings à l'année, hébergement chez des tiers...), auxquelles s'ajoutent tous les ménages contraints de vivre dans des logements inconfortables ou surpeuplés. Le logement est devenu un puissant facteur d'exclusion, et génère de nouvelles inégalités.

### **Des politiques publiques mal calibrées**

Ce qui est particulièrement préoccupant dans la période actuelle, c'est de constater que les politiques du logement ne sont plus calibrées pour faire face à ces problèmes – et que ce sont nos concitoyens les plus fragiles qui sont les premiers touchés par l'affaiblissement des mécanismes de protection : saturation des dispositifs d'accueil d'urgence (avec un appel sur deux au « 115 » qui

---

<sup>1</sup> Source : Insee, Indices notaires-Insee, France métropolitaine.

<sup>2</sup> Source : Olap, loyers moyens dans 11 agglomérations de province.

<sup>3</sup> Source : données Pégase.

reste sans réponse et jusqu'à trois appels sur quatre à l'été 2013<sup>4</sup>), réduction des aides accordées par les Fonds de solidarité logement (FSL) de certains départements<sup>5</sup>, diminution du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement (APL)<sup>6</sup>, allongement de la liste des ménages reconnus prioritaires au titre du droit au logement opposable (DALO) qui dépassent les délais d'attente réglementaires sans relogement de la part des préfets<sup>7</sup> (plus de 40 000 ménages aujourd'hui)... Tout se passe désormais comme si les amortisseurs sociaux étaient à plat.

Cette situation exige un changement de braquet radical. On ne peut plus faire comme si le problème du logement ne concernait qu'une poignée de personnes très exclues, pour lesquelles quelques mesures correctives suffiraient. Le logement est devenu un problème de société majeur, les situations de mal-logement étant à l'origine de véritables dégâts sanitaires et sociaux : saturnisme, échec scolaire, renoncement aux soins, réduction des dépenses alimentaires... La crise du logement pénalise aussi les parcours de vie des personnes, compliquant l'insertion des jeunes, bloquant les projets, entravant les mobilités résidentielles et professionnelles.

### **Pour une approche territorialisée du mal-logement**

Prendre la pleine mesure de la crise du logement exige de se pencher sur son ancrage et son enracinement dans les territoires. Cette approche territoriale a parfois été négligée par les politiques nationales, dont l'attention s'est concentrée sur les zones de marchés très tendus (Île-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur...). Si ces dernières sont évidemment touchées par les manifestations les plus criantes de la crise du logement, il n'en reste pas moins vrai que le mal-logement est une réalité qui se décline sous des formes différentes sur l'ensemble du territoire national : dans les grandes métropoles aux secteurs résidentiels touristiques ou frontaliers, dans les zones en déclin industriel ou démographique, dans les villes moyennes, petites, et même dans les zones rurales détendues confrontées à des conditions de logements dégradées. Dans ces différents territoires, le mal-logement se manifeste sous des formes spécifiques et d'intensité variable, que la Fondation Abbé Pierre donne à voir dans son rapport annuel.

À partir des données de l'enquête Logement de 2006<sup>8</sup> (dont on ne peut que regretter le caractère daté), des manifestations territorialisées du mal-logement ont pu être mises en lumière, renvoyant à des réalités souvent bien plus complexes que les représentations binaires entre secteurs tendus et détendus. Ainsi, les ménages confrontés à un effort financier excessif pour se loger sont proportionnellement moins nombreux à Paris (5 %) que dans les grandes villes à bas prix (où 27 % des ménages sont concernés, du fait notamment de la précarité de leurs ressources). Ces chiffres montrent non pas que les prix du logement sont plus accessibles dans la capitale, mais plutôt que, dans un contexte d'offre insuffisante, les marchés fonctionnent comme une véritable centrifugeuse qui sélectionne les ménages les plus solvables et rejette les autres (en l'occurrence les ménages pauvres et modestes) vers des territoires de plus en plus éloignés des centres – ou les contraint, pour pouvoir rester dans ces villes chères, à accepter des conditions de logement dégradées (21 % des

---

<sup>4</sup> Baromètre Fnars, auprès des services du « 115 » de 37 départements.

<sup>5</sup> Plafonnement des ressources des ménages éligibles ou des loyers pris en charge par la garantie, limitation des sommes impayées couvertes, renvoi vers d'autres dispositifs quand cela est possible (Loca-pass, garantie des risques locatifs (GRL)).

<sup>6</sup> Depuis 2002, la distribution des APL s'est resserrée autour des ménages disposant de faibles ressources, sachant que plus de la moitié des ménages allocataires avaient des revenus qui les plaçaient sous le seuil de pauvreté en 2010. Sont désormais exclus de l'APL: une personne isolée dès qu'elle perçoit 1,08 SMIC net (contre 1,11 en 2002), un ménage mono-actif avec deux enfants dès qu'il perçoit 2 SMIC net (contre 2,06 en 2002), un ménage mono-actif avec cinq enfants dès qu'il perçoit 2,44 SMIC net (contre 2,55 en 2001).

<sup>7</sup> C'est-à-dire trois à six mois selon les territoires pour être reconnu prioritaire au titre du DALO, puis trois à six mois supplémentaires (encore selon les territoires) pour se voir proposer une offre de logement.

<sup>8</sup> Disponible à l'adresse suivante : <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=sources/ope-enq-logement.htm>.

ménages à Paris sont en situation d'inconfort ou de surpeuplement, contre 7 % si l'on considère l'ensemble du territoire national).

L'analyse territorialisée du mal-logement, dans sa complexité et la variété de ses formes, constitue aujourd'hui un impératif pour pouvoir agir efficacement sur ses causes. De même, il est indispensable de se pencher sur la question des inégalités entre territoires – inégalités que la crise économique risque encore d'accentuer dans les années à venir. À cet égard, les zones urbaines sensibles, devenues de véritables territoires de relégation pour les ménages pauvres et modestes, montrent bien que lorsque les inégalités sociales et territoriales se télescopent, la situation devient particulièrement inquiétante.

### **Agir pour l'égalité des territoires : quelles solutions ?**

Si la question de l'égalité des territoires semble figurer au rang des priorités pour le nouveau gouvernement (comme en atteste la création du ministère de l'Égalité des territoires et du logement), de nombreuses questions restent en suspens sur les moyens effectifs de sa mise en œuvre. Quels outils territorialisés pour appréhender la réalité locale du mal-logement ? Quels moyens humains pour l'action publique territoriale, sachant que celle-ci a été extrêmement fragilisée sous l'effet de la RGPP<sup>9</sup> ? Dans un contexte de restrictions budgétaires, il est impératif de réaffirmer le rôle de l'État en tant que garant de la solidarité nationale, pour que les territoires d'exclusion et les citoyens les plus fragiles ne soient pas sacrifiés sur l'autel de la rigueur.

Face à ces constats, la Fondation Abbé Pierre ne cesse de le répéter : il faut produire massivement des logements économiquement accessibles partout où les besoins se manifestent, et mieux les répartir au sein des bassins d'habitat. Or, si les objectifs globaux du gouvernement sont bons (500 000 logements par an, dont 150 000 logements sociaux, pendant 5 ans), les conditions de leur mise en œuvre ne semblent pas aujourd'hui réunies : les chiffres des mises en chantier sont en berne (346 000 logements en 2012) et beaucoup reste à faire pour adapter l'offre produite à la demande sociale et territoriale. Une simulation réalisée pour le dernier rapport de la Fondation montre ainsi que la programmation actuelle de logements sociaux dans les programmes locaux de l'habitat (PLH) des 30 plus grandes agglomérations françaises est loin de permettre d'atteindre les objectifs fixés. Pour que ces agglomérations (qui recouvrent 48 % de la population des aires urbaines) soient en phase avec les objectifs du gouvernement, il faudrait qu'elles augmentent de 24 % leurs objectifs actuels<sup>10</sup> !

La production doit, par ailleurs, contenir un important volet d'intervention en direction du parc privé. En partant du principe que le logement social n'est pas en mesure de répondre seul à l'ensemble des besoins sociaux et que le marché locatif privé est aujourd'hui déconnecté des réalités socio-économiques d'une partie croissante de la population, plusieurs axes doivent être menés de front. Un ambitieux programme de conventionnement du parc privé avec les propriétaires (particuliers ou institutionnels) s'impose. Parallèlement, un dispositif efficace de régulation des loyers doit être instauré, permettant de susciter des baisses sur les territoires les plus exposés à la flambée des prix<sup>11</sup>. Ces dispositions doivent être couplées avec un ambitieux programme de

---

<sup>9</sup> La réduction des dépenses publiques prévue par la RGPP (Révision générale des politiques publiques) a engendré une diminution des moyens humains et financiers de l'État local qui a eu des répercussions significatives dans la conduite des politiques locales de l'habitat (en matière d'observation territoriale, d'instruction des dossiers, de soutien aux collectivités locales – notamment en ingénierie dans le cadre des délégations de compétences des aides à la pierre). Par ailleurs, la restructuration des administrations déconcentrées dans le domaine du social a complexifié le paysage institutionnel et la mise en œuvre des projets des associations en direction des personnes vulnérables.

<sup>10</sup> Et encore, ce chiffre ne vaut que si l'on intègre les PLS (logements financés par un Prêt locatif social) ; sans compter les PLS, l'effort supplémentaire à fournir s'élèverait à 80 %. Rappelons que si le PLS renvoie effectivement à des besoins en logement intermédiaire dans certains territoires, il ne constitue pas une réponse sociale aux ménages modestes et fragiles. À titre d'exemple, un PLS de 65 m<sup>2</sup> en première couronne parisienne est loué hors charges à 800 euros par mois, ce qui exclut de fait la quasi-totalité des demandeurs de logements sociaux.

rénovation thermique et de lutte contre l'habitat indigne, mais aussi de mobilisation des logements ou locaux vacants.

C'est à ces diverses conditions que pourrait s'enclencher une modération des loyers et donc une amélioration significative de l'accessibilité du parc privé aux plus modestes. Une telle perspective, associée à une action de lutte contre la précarité énergétique, devrait permettre de redonner du souffle (et, par là même, du pouvoir d'achat) aux ménages, tout en améliorant l'efficacité des aides personnelles au logement.

L'effectivité de cette politique dépendra étroitement de la volonté et de l'engagement durable (financier mais pas seulement) de l'État et de l'ensemble des acteurs investis dans le champ du logement : acteurs économiques, élus locaux, organismes de logement social, propriétaires, associations... Mais ne nous voilons pas la face : il faudra du temps avant que de telles dispositions portent réellement leurs fruits. Or, ceux qui souffrent aujourd'hui du mal-logement ne peuvent plus attendre. Il y a donc urgence à tout mettre en œuvre pour loger ou héberger dignement chaque personne en difficulté, et éviter à d'autres la perte de leur logement, en développant des politiques de prévention dignes de ce nom.

La loi sur le logement et l'urbanisme qui vient d'être adoptée à l'Assemblée nationale et qui sera débattue au Sénat en octobre (pour une adoption définitive au début de l'année 2014), tout comme la loi destinée à approfondir la décentralisation, sont très attendues. L'occasion d'un traitement global et systémique de la question du logement pour lutter contre les exclusions sociales et territoriales se présente enfin. Nous ne devons pas manquer ce rendez-vous pour établir les bases d'une sortie de crise, en gardant en mémoire la priorité qui doit être donnée aux plus fragiles.

### **Bibliographie**

Fondation Abbé Pierre. 2013. *L'État du mal-logement en France, 18<sup>e</sup> rapport annuel*. Disponible en ligne à l'adresse suivante : [http://www.fondation-abbe-pierre.fr/publications.php?filtre=publication\\_rml](http://www.fondation-abbe-pierre.fr/publications.php?filtre=publication_rml).

Robert, Christophe et Vanoni, Didier. 2007. *Logement et cohésion sociale. Le mal-logement au cœur des inégalités*, Paris : La Découverte.

**Christophe Robert**, sociologue, est délégué général adjoint de la Fondation Abbé Pierre.

### **Pour citer cet article :**

Christophe Robert, « Territorialiser la lutte contre le mal-logement », *Métropolitiques*, 7 octobre 2013. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Territorialiser-la-lutte-contre-le.html>.

---

<sup>11</sup> De ce point de vue, l'encadrement des loyers prévu dans le projet de loi récemment déposé par Cécile Duflot (loi ALUR (Accès au logement et un urbanisme rénové)) constitue un changement politique majeur : il part, en effet, du principe que le marché seul ne s'autorégule pas de façon satisfaisante et qu'il est donc nécessaire d'encadrer les loyers dans les secteurs tendus. Pour autant, dans sa version actuelle, le dispositif envisagé présente d'importantes limites : en dehors des petites surfaces susceptibles de renvoyer à des catégories de population disposant de ressources modestes, l'essentiel des baisses escomptées devrait concerner les logements aux loyers les plus chers (c'est-à-dire les loyers supérieurs de plus de 20 % à un « loyer médian » fixé par territoire), lesquels sont largement occupés par des personnes aux ressources élevées. Les loyers les plus bas (inférieurs au « loyer médian minoré ») pourraient, quant à eux, faire l'objet de rattrapages...