

LES SYNTHÈSES DU RAPPORT 2010 SUR L'ÉTAT DU MAL-LOGEMENT EN FRANCE

PREMIER CHAPITRE

Le logement, creuset des inégalités : un grave problème de société

Bien que les difficultés rencontrées par de très nombreux ménages pour accéder à un logement - ou simplement pour s'y maintenir - soient exacerbées dans le contexte actuel, leur résolution ne semble pas à l'ordre du jour ; comme si l'évolution favorable de certains indices économiques, et les fragiles signes de reprise qui se manifestent, allaient mécaniquement réduire les effets de la crise du logement en même temps que les difficultés du secteur immobilier. Nombreux sont les responsables politiques, y compris au plus haut sommet de l'État, qui tendent à en minorer les effets, alors que **la crise du logement est bien antérieure à la crise financière puis économique qui ont submergé le monde à partir de l'été 2008 ; alors que ni ses manifestations ni ses causes n'ont été traitées.**

Des indices économiques plus favorables concernant la croissance ne font pas le printemps dans le domaine du logement. Loin s'en faut. La crise économique engendrée par le dérèglement du système financier n'a pas fini de produire ses effets sociaux. Elle fragilise de très nombreux salariés, fait basculer certains dans la précarité, rend encore plus vulnérables ceux qui se trouvaient déjà dans cette situation et prive de perspective ceux qui sont exclus du monde du travail et se trouvent aux portes du logement. Si la crise économique n'efface pas la crise du logement - et au contraire la renforce - c'est parce qu'elle touche un corps malade, une société confrontée depuis de nombreuses années à une situation particulièrement

grave que la Fondation Abbé Pierre a qualifiée de crise du logement « sans précédent ». Il n'est donc pas étonnant qu'elle contribue à l'approfondir. Cet approfondissement est particulièrement manifeste quand l'accès au logement demeure un exercice difficile voire impossible pour de très nombreux ménages et quand ceux qui y accèdent ne sont pas assurés d'y demeurer. Cela constitue une insécurité sociale majeure et parfois une atteinte à la dignité des personnes. C'est en ce sens que **le logement constitue un problème social incontournable, un problème de société qui n'est pas pris en compte par les responsables politiques à la hauteur de l'enjeu qu'il représente.**

Quand la crise économique aggrave les effets de la crise du logement

La crise économique, dont les conséquences sociales ne sont pas encore toutes visibles, ravive une crise du logement qui lui est bien antérieure. Elle en accentue les effets dommageables pour des millions de ménages (et pas seulement pour les plus modestes) et **contribue à renforcer la sensibilité du logement aux phénomènes de pauvreté et de précarité.** Ce renforcement n'est pas seulement passager car il s'inscrit en fait dans un mouvement plus profond de transformation du rapport au travail et de remise en cause des sécurités qui lui sont attachées. Pour le dire sous une forme imagée, **emploi et logement ne constituent pas deux mondes séparés et étanches** ; et l'ascen-

seur résidentiel ne peut continuer à fonctionner comme modèle dominant quand l'ascenseur social est en panne ou même qu'il redescend. Trois dimensions majeures de la crise du logement se trouvent ainsi renforcées dans la période actuelle et devraient plus que jamais retenir l'attention des responsables politiques.

L'ACCÈS AU LOGEMENT, UN EXERCICE DE PLUS EN PLUS PÉRILLEUX POUR DES MILLIONS DE MÉNAGES

L'opinion des ménages par rapport au logement apparaît pour le moins contrastée. De mieux en mieux logés¹, ils manifestent un sentiment de satisfaction relativement élevé vis-à-vis de leurs conditions d'habitat, mais éprouvent en même temps de plus en plus de difficultés dans leurs recherches pour s'installer, ou à l'occasion d'un changement de domicile comme le montre l'enquête réalisée à la demande de Nexity² au début de l'année 2009 : **80 % des Français estiment qu'il est aujourd'hui difficile de trouver un logement**, et parmi eux 37 % jugent l'accès au logement « très difficile », ce dernier chiffre étant en augmentation de 11 % par rapport à août 2007. Cette situation concerne chaque année environ trois millions de ménages, accédants à la propriété ou locataires, sans compter 1,2 million de demandeurs de logements sociaux en attente d'une réponse, et les nombreuses personnes qui demeurent aux portes du logement dans des situations précaires voire indignes (hébergement dans des structures ou chez des tiers, campings, formes dénaturées d'habitat) sans pouvoir y entrer et même sans en faire la demande. Au total, chercher à accéder à un logement constitue une expérience largement partagée qui s'effectue dans des conditions diffi-

1. Entre 1970 et 2006 la surface disponible par personne a presque doublé (de 22 m² à 40 m²) et dans la même période, la part des logements inconfortables dans le parc de résidences principales est passé de 48,6 % à 1,3 %. Mais cette estimation du confort à partir de l'équipement sanitaire du logement est insuffisante comme le montrent les résultats de l'enquête 2006 sur les conditions de vie qui indiquent que 11,6 % des ménages trouvent leur logement humide et 20,2 % bruyant.

2. Enquête Nexity TNS Sofres : « *Les Français, le logement et la crise de l'immobilier* », janvier 2009.

ciles. Cette fragilité de masse est en fait appelée à perdurer - voire à s'aggraver - puisque le niveau d'activité qui s'est détérioré, et demeurera faible, accentuera l'ampleur et la durée du chômage.

Alors que la crise économique accentue la précarité et limite la progression des revenus, le déficit d'offre de logement accessible s'est encore accentué dans la période récente et il rend de plus en plus difficile l'accès au logement, non seulement des populations les plus modestes, mais aussi des ménages appartenant aux catégories intermédiaires et aux couches moyennes. L'économiste Michel Mouillart estime ainsi que « *l'insuffisance de la construction devrait représenter à minima 150 000 logements pour les seules années 2008 et 2009* » portant le déficit global qui s'est creusé depuis un quart de siècle à plus de 900 000 logements. La contraction de l'offre immobilière touche également le parc existant : les achats pour occupation personnelle sont en baisse, l'offre annuelle de logements sociaux stagne autour de 450 000 logements alors que l'offre locative privée a fortement diminué passant en deux ans de près de 2 millions de logements à 1,5 million disponibles pour la location. Mais même s'ils sont moins nombreux, les changements de locataires s'accompagnent le plus souvent d'une augmentation importante des loyers : en 12 ans, le loyer d'un logement qui aurait changé de locataire chaque année a doublé, alors que le loyer d'un logement qui aura connu des périodes d'occupation de trois ans a augmenté d'environ 50 %. **Dans le parc locatif privé, la mobilité participe à l'augmentation des loyers** puisque les loyers de relocation ne sont pas régulés.

UN LOGEMENT NE CONSTITUE PAS TOUJOURS UNE PROTECTION DURABLE

La deuxième dimension de la crise du logement qui s'est également approfondie réside dans **l'absence de garantie face à l'avenir que procure l'occupation d'un logement**. Désormais, la perspective d'y demeurer n'est plus assurée car le coût

du logement pèse de plus en plus lourd dans le budget des ménages dont il constitue désormais le premier poste de dépense. L'augmentation du coût du logement conjuguée à la faiblesse du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement (par ailleurs de plus en plus limitées au parc locatif³) contribue à augmenter l'effort financier consenti par les ménages pour se loger, les rend plus sensibles aux aléas de la vie et ne leur garantit pas une sécurité durable.

Selon les comptes du logement, la dépense moyenne engagée par les ménages pour se loger est passée de 7 890 € par an en 2002 à 9 700 € en 2007 connaissant ainsi une augmentation de 23 % bien supérieure à celle de l'évolution des prix à la consommation durant la même période. Elle est surtout forte dans le secteur locatif privé (+ 32 %) alors que ce parc joue un rôle d'accueil important pour toutes les catégories de ménages, ce qui pénalise surtout les plus modestes dont une partie deviendra « demandeur de logement social ». L'augmentation du coût du logement tient évidemment à la progression des charges de remboursement d'emprunt et des loyers, mais elle est aussi affectée par l'augmentation très rapide des charges (+ 19 % entre 2001 et 2007) liée à l'évolution des dépenses de chauffage qui en représentent environ 40 %. Les faibles revenus des ménages, conjugués à une mauvaise qualité thermique des logements et à l'explosion des coûts de l'énergie, ont par ailleurs conduit ces dernières années à l'augmentation de situations de mal-logement relevant de la « précarité énergétique ». À partir des résultats de l'enquête Logement de 2006, l'Anah identifie **3,4 millions de ménages touchés par la précarité énergétique⁴**, soit 13 % des ménages en France (dont le taux d'effort énergétique est supérieur à 10 % alors qu'il est de 5,5 % en moyenne).

Le coût du logement ne représente pas seulement une lourde charge pour les ménages, mais il constitue aussi une source d'insécurité puisque, avec l'augmentation des dépenses contraintes qu'il génère, il réduit les marges de manœuvre dont disposent les ménages quand ils sont confrontés à des ruptures et à une baisse de leurs ressources. **Perdre son logement est alors une perspective trop souvent partagée** quand les impayés de loyer ou de charges progressent (en 2006, 1,8 million de ménages avaient éprouvé des difficultés pour payer leur loyer ou leurs charges, 565 000 accédants à la propriété s'étaient retrouvés dans des situations comparables), quand le nombre de ménages en surendettement augmente (+ 17 % sur les neuf premiers mois de 2009), quand la fermeture d'entreprises projette de nombreux accédants à la propriété dans l'incertitude et que vient s'ajouter à la perte d'un emploi, le risque de perdre son logement. Les données concernant les expulsions locatives sont elles aussi inquiétantes puisque tous les indicateurs sont en hausse qu'il s'agisse des décisions de justice prononçant l'expulsion (105 271 en 2008, + 25 % depuis 2002), des demandes de concours de la force publique (41 054 en 2008, + 7,6 % depuis 2002) ou des expulsions effectives avec intervention de la force publique (11 294 en 2008, + 50 % depuis 2002). Il est pourtant à craindre que les manifestations recensées à ce jour ne fassent qu'annoncer des difficultés encore plus grandes dans les prochains mois. Les associations de terrain en sont d'ores et déjà les témoins.

ENTRE L'HÉBERGEMENT ET LE LOGEMENT, UN POINT AVEUGLE : LA « ZONE GRISE » DU LOGEMENT

Entre ceux qui éprouvent des difficultés pour accéder à un logement et ceux qui ne peuvent y demeurer, on comprend que le secteur de l'hébergement soit fortement sollicité. Il apparaît en quelque sorte alimenté « par le bas », par tous ceux que les aléas de la vie fragilisent dont le nombre augmente dans cette période de crise.

3. En 2007, sur 5 975 000 bénéficiaires d'une aide personnelle au logement, seulement 565 000 sont des accédants à la propriété (ils étaient encore 1 million au milieu des années 1990).

4. Le taux d'effort énergétique est calculé en rapportant la dépense totale d'énergie au revenu total du ménage.

Mais le secteur de l'hébergement est aussi sollicité « par le haut » du fait du caractère sélectif de l'accès au logement ; les « recalés du marché immobilier », notamment des salariés plus ou moins précaires aux ressources faibles et instables, viennent alors solliciter les structures d'hébergement. Que survienne une perte d'emploi, une réduction de ressources ou une séparation conjugale et c'est la perspective de perdre son logement qui surgit. Ainsi, **avec la crise, apparaissent des risques de basculement dans la précarité résidentielle pour de nouvelles personnes et familles.** Une solution d'hébergement peut être proposée à certains, mais pour le plus grand nombre — et cela constitue un troisième fait social majeur — c'est le glissement inéluctable vers la zone d'ombre que constituent les multiples formes d'habitat précaire ou indigne, de l'utilisation de locaux qui ne sont pas destinés à l'habitation, à l'habitat chez des tiers, en passant par les squats, le recours aux campings ou l'utilisation de voitures ou de camions comme domicile.

Ce sont ces solutions par défaut qui servent de souffre-douleur quand l'hébergement en structure est saturé et quand les possibilités d'accès à un logement sont trop limitées. De telles solutions peuvent alors se développer, notamment dans cette période de crise où de très nombreux ménages basculent dans la précarité, sans pour autant être suffisamment visibles pour susciter l'attention des responsables politiques. **Comme il existe une « zone grise » de l'emploi entre chômage et emploi⁵, il existerait une « zone grise » du logement, une part invisible représentée par toutes les formes d'habitat que la Fondation Abbé Pierre a analysées et regroupées sous le terme de « non-logement⁶ ».**

Le logement reflet et générateur de nouvelles inégalités

Dans une société où les inégalités de revenus, de consommation ou de patrimoine sont profondes, le logement en présente évidemment le reflet que l'on considère ses caractéristiques, sa localisation ou sa valeur. Mais s'il en est le miroir, il est aussi à l'origine d'un accroissement des inégalités, quand il ne contribue pas à en créer de nouvelles. Il en est ainsi lorsque l'élévation continue du coût du logement pénalise les ménages les plus modestes ne disposant que de faibles possibilités d'arbitrage entre des dépenses toutes nécessaires et se retrouvent avec un reste à vivre de misère, une fois payées les dépenses contraintes et indispensables. Il en est ainsi quand on examine les destins résidentiels des ménages qui ne sont pas tous polarisés par l'accession à la propriété - que l'on érige en modèle - et y conduiraient-ils, il serait profondément injuste de fonder la sécurité face à l'avenir sur la détention d'un patrimoine dont la valeur est très inégalement répartie entre les catégories sociales.

LE COÛT DU LOGEMENT PÉNALISE AVANT TOUT LES MÉNAGES LES PLUS MODESTES

L'augmentation du coût du logement n'a pas seulement un impact sur la réaffectation des dépenses au sein des budgets familiaux. Elle a aussi des conséquences sur la disparité des conditions de vie entre les ménages les plus aisés et les plus modestes. Elle introduit en effet des distorsions de pouvoir d'achat, les plus pauvres faisant face à des contraintes proportionnellement plus importantes que celles que subissent les ménages aisés. **Le poids croissant du logement réduit en proportion la part du revenu arbitrable, c'est-à-dire des ressources dont on dispose une fois que l'on a fait face aux dépenses contraintes et incontournables.**

5. Voir le chapitre « Au-delà du salariat ou en deçà de l'emploi ? L'institutionnalisation du précarariat » dans l'ouvrage de Robert Castel *La montée des incertitudes*, Seuil, 2009.

6. Voir notamment sur ce point le chapitre 1 du rapport sur l'État du mal-logement 2007, « *le non-logement : un déni de droit* ».

bles⁷. Et au total, les ménages les plus modestes, pâtissent non seulement d'un niveau de vie plus faible, mais disposent de moins en moins de liberté dans leurs arbitrages de consommation.

Les dépenses contraintes représentaient seulement 21 % du budget des classes moyennes inférieures en 1979, contre 38 % aujourd'hui. La progression a été beaucoup moins rapide chez les hauts revenus (+ 7 points seulement), et plus vive au contraire chez les catégories les plus pauvres, dont l'effort financier pour faire face aux dépenses contraintes a doublé en trente ans (de 24 % à 48 %)⁸. Les travaux du Credoc permettent ainsi de montrer que si tous les ménages consacrent en 2005 une part plus importante de leurs revenus qu'en 1979 pour faire face à leurs dépenses contraintes qui sont essentiellement liées au logement et à son occupation, **la progression a été d'autant plus forte que l'on dispose de revenus plus faibles**. C'est dire que pour les ménages les plus modestes l'augmentation incontrôlée de la dépense de logement absorbe une bonne partie des revenus de transfert (aides et allocations à caractère social) qui constituent une part importante de leurs ressources et sont censés corriger les inégalités sociales.

La progression du coût du logement a donc pour conséquence de creuser les inégalités sociales au sein de la société française et de renforcer l'iné-gale distribution des revenus. Si le rapport entre les ressources des ménages les plus riches et les plus pauvres est en moyenne de 6,7, il passe à 18,4 quand on considère ce qui reste aux mêmes ménages après paiement de leurs dépenses contraintes et incontournables. En 2006, les taux d'effort supportés par les ménages sont d'autant

plus forts que les revenus sont faibles (48 % pour un locataire du secteur privé à faibles ressources, 19 % pour un locataire aisé). Une plus grande justice sociale consisterait à ne pas pénaliser les ménages les plus modestes, en cherchant à limiter leur taux d'effort ou en veillant au moins à ce qu'il ne soit pas supérieur à celui des ménages disposant de revenus supérieurs. Mais cette approche ne suffit pas si elle ne s'accompagne pas d'une réflexion sur le reste à vivre des ménages à faibles revenus qui devrait, malgré les difficultés que cela représente, servir d'indicateur pour orienter les politiques de production d'une offre nouvelle ou les mesures de solvabilisation des ménages.

L'INÉGALITÉ DES DESTINS RÉSIDENTIELS

Aux difficultés que rencontrent les ménages pour accéder à un logement ou pour s'y maintenir, s'ajoutent désormais des perspectives limitées de mobilité, pour bon nombre d'entre eux. Les ménages les plus modestes sont aussi mobiles que les autres mais tout se passe pour eux, comme si à la panne de l'ascenseur social, se superposait une panne de l'ascenseur résidentiel. Ce qui est en jeu, c'est ce que l'on pourrait appeler le destin résidentiel des ménages qui dépend essentiellement de leur niveau de revenu. **Le statut d'occupation est en effet plus sensible au niveau de vie en 2006 qu'il ne l'était en 1984**. Ceci est particulièrement visible pour les propriétaires : les ménages les plus modestes sont de moins en moins propriétaires (de 47 % en 1984 à 39 % en 2006 pour les ménages du 1er quartile de la distribution des revenus), à l'inverse des ménages aisés qui le sont de plus en plus fréquemment (de 60 % à 76 % pour ceux du dernier quartile). Il n'est donc pas étonnant de constater que les ménages les plus modestes sont plus fréquemment locataires, du parc public ou privé, en 2006 que vingt ans plus tôt : 56 % en 2006 contre 41 % en 1984⁹.

7. **Les dépenses contraintes** sont les dépenses liées au logement et à son occupation : logement, eau, gaz, électricité, frais d'assurance, téléphone, frais financiers... **Les dépenses incontournables** représentent les dépenses consacrées à l'alimentation, au transport, à la santé, à l'éducation. Ce qui reste peut être utilisé pour les dépenses d'habillement, d'équipement ménager, les loisirs, les vacances... et éventuellement mettre de l'argent de côté.

8. Les classes moyennes sous pression, Credoc, *Consommation et mode de vie*, n°219, mars 2009.

9. De 16 % à 28 % dans le parc Hlm, de 18 % à 23 % dans le secteur privé, selon Maxime Chodorge, La paupérisation des locataires Hlm en France depuis vingt ans, *Habitat et société*, n°55, septembre 2009.

LES SYNTHÈSES

Les perspectives résidentielles ne sont effectivement pas les mêmes selon que l'on est riche ou pauvre. Le constat n'étonne pas, mais l'examen des trajectoires des ménages en fonction de leur niveau de revenu fait apparaître des écarts considérables. Entre 2003 et 2006, parmi les ménages les plus riches (ceux qui relèvent du cinquième quintile de la distribution des revenus) ayant changé de logement, 6 sur 10 sont devenus propriétaires de leur logement, alors que cette perspective a concerné moins de 1 ménage sur dix parmi les 20 % les plus modestes. Ces derniers sont devenus locataires plus de 7 fois sur 10, un peu plus souvent dans le secteur privé (44 %)¹⁰ que dans le parc social (30 %). Notons également que leur trajectoire est souvent **marquée du sceau de la rétrogradation du point de vue de la hiérarchie des statuts résidentiels** (les flux de la propriété ou du secteur locatif libre vers le parc Hlm sont plus importants que les flux de sortie du parc Hlm à destination de ces deux secteurs).

ACCÈS À LA PROPRIÉTÉ ET CONSTITUTION D'UN PATRIMOINE COMME SOURCES DE NOUVELLES INÉGALITÉS

Être logé n'offre pas nécessairement une protection durable et ne permet pas de garantir un avenir sécurisé pour tous les ménages. De ce point de vue, ce n'est pas la même chose d'être propriétaire ou locataire comme il est difficile de mettre tous les propriétaires sur le même plan tant la

valeur de leurs patrimoines est inégale. **De fait, prétendre fonder très majoritairement la sécurité face à l'avenir sur la détention de son logement contribuerait immanquablement à un renforcement des inégalités.** Un tel système viendrait de plus rompre avec l'histoire de la constitution de la protection sociale en France qui s'est développée en se fondant sur le travail et s'est ainsi affranchie d'un système où la protection face aux incertitudes résidait, jusqu'à la mise en place du système de sécurité sociale en 1945, dans la détention de la propriété.

Entre 1988 et 2006, la proportion de propriétaires a augmenté en France passant de 54 % à 57 %. Mais cette augmentation recouvre de fortes disparités en fonction du niveau de vie. **L'accès à la propriété - et par là aux sécurités dont elle serait porteuse - est de plus en plus réservé aux ménages les plus aisés, alors que les ménages les plus modestes sont de plus en plus locataires¹¹.** Quand il n'y a guère plus d'un ménage modeste sur trois à être propriétaire de son logement en 2006 - alors que c'est le cas de plus de trois sur quatre pour les ménages les plus aisés et que la valeur des patrimoines détenus par les uns et les autres est très différente -, **ce serait une illusion que de fonder la sécurité uniquement sur la propriété du logement. Et ce serait alors contribuer à la promotion d'un système de protection particulièrement inéquitable.**

10. Ce pourcentage reflète aussi la part importante des étudiants dans la population pauvre.

11. Gabrielle Fack, L'évolution des inégalités entre ménages face aux dépenses de logement (1988-2006), in *Le coût du logement*, Informations sociales, n°155, septembre-octobre 2009.

DEUXIÈME CHAPITRE

Les enfants victimes collatérales du mal-logement

Le vingtième anniversaire de la Déclaration des Droits de l'enfant adoptée le 20 novembre 1989 pourrait justifier à lui seul que la Fondation Abbé Pierre s'intéresse aux enfants mal logés. Or, en analysant les incidences du mal-logement sur les enfants, la Fondation Abbé Pierre souhaite poursuivre son travail de sensibilisation des responsables politiques en indiquant que lorsque la crise du logement affecte les générations futures, c'est toute la société qui est menacée dans son projet et dans sa cohésion. On peut rappeler à cet égard que l'enquête menée en 2001¹ par l'Insee sur les personnes ne disposant pas de domicile personnel avait permis de révéler que 20 % des 86 000 personnes qui avaient alors été recensées étaient des enfants et qu'une autre enquête a estimé à près d'un million le nombre d'enfants (sur 13,2 millions) vivant, en 2005, sous le seuil de pauvreté².

Le mal-logement subi durant l'enfance : un préjudice aujourd'hui et demain...

Le mal-logement subi par les enfants se retrouve dans quatre grandes catégories de situation : les enfants qui vivent « à la rue » avec ou sans leur famille, les enfants appartenant à des familles qui sont hébergées chez des tiers ou à l'hôtel, ceux

qui doivent vivre dans des structures d'hébergement collectives et enfin les enfants qui doivent subir de (très) mauvaises conditions d'habitat (logements dégradés, sans confort, ou surpeuplés).

LES « ENFANTS-SDF » ET LA VIE DANS UN HABITAT « ATYPIQUE »

Accoler les termes « enfants » et « SDF », que l'on ne s'attend par d'ordinaire à voir rapprochés, dit toute la profondeur du malheur que vivent certains enfants, et son caractère inacceptable. Parmi les sans-domicile, on peut retrouver des « personnes en errance » qui, seules ou en couple peuvent « être accompagnées » de leurs enfants. Ces familles circulent entre les squats, les abris de fortune et les structures d'hébergement d'urgence ou, souvent, recourent à l'hébergement chez des tiers. Si les familles ne constituent fort heureusement pas le public prépondérant dans la rue, leur nombre semble néanmoins en augmentation³. L'enquête sur les sans-domicile réalisée en 2001 par l'Insee faisait apparaître qu'au sein de la population interrogée, 18 % étaient des femmes le plus souvent accompagnées d'enfants et 13 % des couples dont la moitié avait des enfants.

À ces publics d'« enfants-SDF » s'ajoutent des jeunes en errance qui connaissent les mêmes marginalités que les adultes, avec parfois des conditions aggravant leur errance : certains vivent sans papiers et la plupart sont sans « référent parental » sur le territoire. Tous connaissent des conditions de logement très précaires. Ceux qui vivent avec leur communauté sont dans des cabanes ou des caravanes, sur des terrains vagues à la marge de zones industrielles ou sous des échangeurs

1. Enquête nationale sur les utilisateurs de services d'hébergement et de distribution de repas chauds.

2. Chiffre figurant dans le rapport présenté par Martin Hirsch lorsqu'il présidait la commission « Familles-vulnérabilité-pauvreté ».

3. Rapport de l'IGAS de 2007 relatif à la coordination de l'observation statistique des personnes sans abri.

LES SYNTHÈSES

autoroutiers. **Les autres se retrouvent en situation d'errance et dorment dans des abris de fortune.** Parmi ces jeunes, beaucoup refusent d'être accueillis dans des structures d'hébergement et ont développé leurs propres stratégies de survie : vol, mendicité, prostitution... Ces « enfants des rues » qui ont coupé, au fur et à mesure de leur parcours, tout lien avec leur famille et avec les institutions (école, protection de l'enfance) finissent, après plusieurs années, par rencontrer de graves problèmes de santé physique et mentale. Et certains d'entre eux continueront, à l'âge adulte, leur parcours d'errance.

DES SOLUTIONS D'HÉBERGEMENT PRÉCAIRES POUR LES ADULTES, INADAPTÉES POUR LES ENFANTS

Les enfants issus de familles n'ayant pas un logement en propre et dont l'adresse postale mentionne « hébergé chez ... » ne sont plus une exception pour les enseignants de nombreuses écoles des quartiers populaires. Dans certaines communes de Seine-Saint-Denis, ce sont entre 200 à 400 élèves qui connaissent une telle situation (c'est-à-dire l'équivalent d'une à deux écoles élémentaires !). Cet hébergement chez des tiers, par nature « invisible », pose de nombreux problèmes de cohabitation dans la vie quotidienne et peut engendrer des conflits au sein de la famille mais aussi avec les hébergeants. Et ceci d'autant plus lorsque la présence de plusieurs familles sous un même toit conduit à une situation de surpeuplement accentué.

L'hôtel meublé est une solution à laquelle recourent également de nombreux ménages démunis. Il n'est pas rare d'y retrouver des familles avec

de nombreux enfants qui y occupent parfois une, deux voire trois chambres. Certains départements consacrent au paiement de ces nuitées des moyens considérables (pouvant dépasser le budget annuel du Fonds de solidarité logement) avec plusieurs centaines de chambres mobilisées chaque nuit. Il va sans dire que les conditions de vie à l'hôtel sont des plus précaires, quand bien même celui-ci serait pourvu de tous les éléments de confort (ce qui est loin d'être toujours le cas) ; l'espace surtout, reste très exigu pour des enfants qui vivent parfois nuit et jour dans la même pièce que leur(s) parent(s).

DES ENFANTS DE PLUS EN PLUS NOMBREUX DANS LES STRUCTURES D'HÉBERGEMENT COLLECTIVES

On estime aujourd'hui à **10 000 le nombre d'enfants vivant en CHRS** (dont la moitié aurait moins de 6 ans) et à **6 000 celui des enfants de moins de 3 ans en centre maternel⁴**. Les professionnels de ce secteur nous alertent aujourd'hui sur la progression du nombre de familles monoparentales, notamment des jeunes mères avec enfant(s), parmi les personnes accueillies. Pour autant, le profil des hébergés correspond à une grande diversité de parcours et de situations : rupture plus ou moins traumatisante, période d'errance et d'hébergement précaire chez des tiers ou au contraire prise en charge rapide en structure d'hébergement, problèmes centrés sur le besoin d'un logement ou cumul de difficultés (problèmes financiers, professionnels, manque d'autonomie, difficultés d'ordre psychologique, problèmes éducatifs...). La forte tension du secteur de l'hébergement oblige aussi parfois ces ménages à passer d'une structure à l'autre. Des déménagements successifs qui peuvent être vécus comme un « déracinement » pour les enfants (changement d'école ou de lieu de garde, mais aussi de repères et de copains) et avoir des conséquences sur leur développement. À noter que **des couples avec enfants** peuvent aussi être amenés à vivre dans des

4. CERC, Les enfants pauvres en France, Rapport n°4, 2004.

structures d'accueil sachant que parfois, le père est hébergé de son côté tandis que sa conjointe et les enfants vivent dans un autre lieu.

QUAND LES MAUVAISES CONDITIONS DE LOGEMENT CONSTITUENT UN DANGER POUR LES ENFANTS

Alors que la France compte entre 400 000 et 600 000 logements indignes, dans lesquels vivent plus d'un million de personnes, n'oublions pas que ce sont plusieurs dizaines de milliers d'enfants qui sont concernés. **Les effets** les plus connus du mal-logement sur l'enfant sont ceux qui sont occasionnés par des conditions d'habitat dégradées : saturnisme lié à la présence de plomb, pathologies respiratoires (asthme...), infections dermatologiques (champignons...) dues à des problèmes de ventilation et de chauffage, ou encore accidents domestiques provoqués par la vétusté des installations électriques.

Par ailleurs, la sur-occupation concerne (logiquement) un nombre très élevé de ménages avec enfants, et particulièrement de ménages pauvres. Si l'on retient seulement la sur-occupation accentuée (qui concerne les familles manquant d'au moins deux pièces par rapport à la norme admise), ce sont environ **250 000 enfants de 18 ans et moins** qui vivent dans de telles conditions⁵ et en subissent les conséquences : bruit et promiscuité pouvant porter atteinte à la qualité du sommeil, occupation précaire de l'espace domestique qui crée un environnement peu sécurisant, difficultés à faire ses devoirs etc.

LES « ENFANTS DU VOYAGE » : INCONFORT ET SCOLARITÉ DIFFICILE

Compte tenu de la faible application la loi Besson du 5 juillet 2000 qui impose aux communes de plus de 5 000 habitants de se doter d'une aire pour l'accueil des gens du voyage (seules 40 % des emplacements prévues sont à ce jour réa-

lisés), de trop nombreuses familles se heurtent encore à des difficultés pour s'arrêter temporairement ou s'installer durablement sur un territoire. Le déficit d'aires d'accueil impose donc des rotations qui sont peu propices à une insertion socio-économique et scolaire. Pour les enfants du voyage, outre des conditions de vie parfois très précaires (absence d'eau et d'électricité, installation sur des terrains dangereux : à proximité d'une autoroute, d'une voie de chemin de fer...), la scolarité s'avère la plupart du temps très difficile : réticences de certains maires à les inscrire dans les écoles primaires de la commune, absence de transports scolaires desservant les aires d'accueil (souvent excentrées), scolarisation irrégulière liée aux expulsions de terrain, limitations des durées de séjour à 3 mois sur certaines aires, etc.

Le mal-logement amplifie les difficultés des enfants pauvres

LES FACTEURS STRUCTURELS DU DÉVELOPPEMENT DE L'ENFANCE MAL LOGÉE

La fragilisation de la situation des enfants sur une période récente peut s'expliquer par plusieurs facteurs structurels. À commencer par la fragilité accrue de la structure familiale (liée à l'augmentation des séparations et des divorces⁶). Les familles monoparentales, de plus en plus nombreuses (elles étaient 1,76 million en 2005, soit 2,5 fois plus qu'en 1968) peuvent éprouver des difficultés nouvelles pour se loger⁷, d'autant plus lorsqu'elles disposent de niveaux de ressources modestes. Et quand les parents séparés optent

6. Environ un tiers des couples mariés dans les années 1980 ont divorcé ou divorceront.

7. « Les familles monoparentales. Des difficultés à travailler et à se loger », in *INSEE Première*, n°1195, juin 2008.

5. Exploitation de l'Enquête logement 2006 de l'Insee, réalisée par Jean-Claude Driant pour la Fondation Abbé Pierre.

pour la solution de la « résidence alternée », celle-ci n'est pas non plus sans difficultés, notamment pour celui qui doit rechercher un logement, à la fois proche de l'ancien domicile familial et d'une superficie suffisante pour accueillir ses enfants.

À la fragilisation de la structure familiale s'ajoute une forte précarisation de l'emploi et des ressources des ménages. En l'espace de 30 ans, la configuration du monde du travail a fortement évolué, la précarité de l'emploi et celle du logement se développant en parallèle. Et ce ne sont pas les différentes allocations dues à la présence d'enfants qui leur permettent de supporter le poids des loyers actuellement pratiqués et le niveau des charges afférentes au logement. Avec des niveaux de revenus moyens ou modestes, les familles nombreuses n'ont souvent guère d'autre choix que de se tourner vers le parc social.

Le renforcement de la ségrégation sociale et territoriale conduit enfin certaines familles à être en quelque sorte « assignées à résidence » dans des quartiers fragilisés. Ainsi, près d'un enfant sur deux habite dans une zone urbaine sensible vit dans une famille pauvre. Ce constat est d'autant plus inquiétant que la situation sur ces territoires s'est globalement dégradée et que certains enfants se retrouvent parfois pris au piège de quartiers qui se referment sur eux. Pour ces familles, vivre dans un quartier sensible apparaît à la fois comme une contrainte et comme la source de nouvelles difficultés qui participent parfois à hypothéquer l'avenir des enfants et mettent à mal l'égalité des chances.

LES IMPACTS DU MAL-LOGEMENT SUR L'AVENIR DES ENFANTS PAUVRES

L'absence ou les mauvaises conditions de logement affectent la vie de l'enfant à plusieurs niveaux : **la santé physique et mentale, les apprentissages et la réussite scolaire, la sociabilité et enfin la vie familiale.** Sachant que les dommages subis par les enfants mal logés ont tendance à se cumuler et à se renforcer mutuellement.

Les mauvaises conditions de logement peuvent tout d'abord s'avérer dangereuses et nuisibles pour la santé des enfants. Ainsi, **l'intoxication au plomb** toucherait 85 000 enfants de moins de 6 ans habitant dans des logements insalubres. Ceux qui en sont victimes souffrent de troubles du comportement (hyperactivité, inattention, impulsivité), de pertes d'équilibre, de vomissements ou, dans les situations les plus graves, de retards psychomoteurs. Des **affections respiratoires** peuvent également être provoquées par la vétusté de l'habitat ou la sur-occupation du logement : la concentration de personnes dans un espace confiné et les difficultés d'aération/de ventilation liées au manque de place génèrent des problèmes de moisissures dues à l'humidité, qui peut provoquer des réactions allergiques et se manifester par de la toux, des sifflements et de l'asthme. Pour un enfant, l'existence d'humidité et/ou de moisissures à la maison augmente de 1,5 à 3,5 fois le risque de présenter ces symptômes.

De façon plus insidieuse mais tout aussi problématique, le mal-logement peut également agir sur **la durée et la qualité du sommeil** de l'enfant avec un impact sur son état de fatigue, et toutes les pathologies qui y sont liées (maux de tête, nervosité, excitation, troubles de l'appétit, défaut d'attention à l'école), ou encore des conséquences sur sa croissance. Sans compter l'impact désastreux d'une **mauvaise alimentation** (liée à l'impossibilité de conserver des aliments et de confectionner des repas) ou de problèmes d'**hygiène** (dûs à l'absence ou à la mauvaise qualité des sanitaires, aux difficultés pour laver et/ou étendre le linge...).

Au-delà, les mauvaises conditions d'habitat **peuvent placer l'enfant dans un climat d'insécurité et/ou d'instabilité peu propice à un développement psychique harmonieux.** Ce qui peut se traduire par des problèmes de comportement intérieurisés (anxiété, dépression, isolement social, dépendance affective...) ou extérieurisés (irritabilité, agressivité, résistance à l'adulte...). L'impossibilité durant les premières années de sa vie d'évoluer dans un espace propre et sécurisé, puis plus tard l'absence d'intimité, peuvent également induire des comportements agressifs ou au contraire un repli sur soi.

Les mauvaises conditions d'habitat et les difficultés qu'elles génèrent (sommeil, bruit, stress...) peuvent à leur tour être à l'origine de **difficultés scolaires** importantes. Sachant par ailleurs que des travaux récents ont établi une corrélation entre le surpeuplement des logements (et plus généralement entre des conditions de vie dégradées) et les risques de retard scolaire des enfants.

Comme pour l'adulte, le mal-logement peut peser sur la vie sociale de l'enfant, et compromettre le développement d'une sociabilité « normale » (ne pas pouvoir inviter ses camarades au domicile familial par exemple). Les mauvaises conditions de logement peuvent enfin **bousculer les repères de la cellule familiale**, engendrer des violences intra-familiales (entre parents et enfants ou au sein de la fratrie) ou des difficultés pour les parents à exercer leur autorité. La relation éducative entre parents et enfants peut également s'en trouver altérée.

Au final, **devoir se priver d'un lieu de vie décent a des répercussions plus aiguës chez l'enfant que chez l'adulte**, dans la mesure où elles le frappent dans une double temporalité : à la fois dans « l'ici et maintenant » mais potentiellement dans l'avenir. **Le mal-logement que subit l'enfant a donc cela de particulier qu'il conduit en quelque sorte à une double peine.** L'enfance mal logée n'est pas, bien sûr, réductible à l'enfance pauvre. Cependant, les phénomènes ne sont pas indépendants, dans

leurs causes comme dans leurs conséquences. Le mal-logement crée une accentuation des inégalités sociales qui viennent renforcer celles qu'occasionnent les différences de ressources. Les effets du mal-logement viennent ainsi s'ajouter, pour les amplifier, aux difficultés que peuvent générer les problèmes liés à l'insuffisance de revenus. Mais plus grave encore, le mal-logement vient renforcer le déterminisme social qui fait que l'enfant pauvre aura tendance à reproduire la situation dans laquelle se sont trouvés ses parents.

En abordant la question de l'impact du mal-logement sur le développement et l'insertion des enfants, la Fondation Abbé Pierre ouvre sans doute de nouveaux débats et éclaire, sous un jour nouveau, des questions qui doivent sortir du cercle des spécialistes du logement. Car la crise que subit ce secteur renvoie bel et bien à une crise de société. En effet, alors que l'enfant fait aujourd'hui l'objet de plus en plus d'attentions et de protections, alors que les Droits de l'enfant sont de plus en plus reconnus au niveau international, **ce sont près de 600 000 enfants qui subissent en France les conséquences du mal-logement.**

En consacrant un chapitre de son rapport annuel à la manière dont les phénomènes de mal-logement touchent les enfants, la Fondation Abbé Pierre a souhaité donner une nouvelle dimension à son interpellation sur les effets de la crise du logement. En espérant que les responsables politiques, qui sont restés jusqu'alors relativement sourds aux interpellations qu'elle lançait, soient sensibles à **la situation des enfants, victimes passives du mal-logement.** À ne pas y répondre, ils condamneraient des centaines de milliers d'enfants à un avenir improbable. Et faut-il le rappeler, **lorsque les générations futures pâtissent d'une insuffisance de l'action publique, c'est toute la société qui est menacée dans son projet et dans sa cohésion.**

QUATRIÈME CHAPITRE

La crise du logement et ses conséquences négligées par les pouvoirs publics

Le quinzième rapport sur l'état du mal-logement de la Fondation Abbé Pierre est publié dans une période difficile. La crise économique qui s'est déployée à l'échelle mondiale à partir du second semestre 2008 a accentué la précarité, contribué au développement de la pauvreté - dont témoigne tous les acteurs de terrain avant même qu'il soit visible dans les statistiques officielles - et creusé encore davantage les inégalités. Dans ces conditions, les situations liées au mal-logement se sont encore aggravées. Des millions de ménages éprouvent des difficultés pour accéder à un logement ou simplement s'y maintenir, et ceux qui ne le peuvent pas sont renvoyés vers le secteur de l'hébergement aux capacités d'accueil limitées ou de façon inacceptable, vers cette « zone grise » du logement constituée de « solutions » d'habitat précaires et parfois indignes : hébergement chez des proches, habitat de fortune, squats, bidonvilles, camping, voitures ou camions utilisés comme domicile. Pour le dire de façon simple : **la pauvreté et la précarité qui affectent la société n'épargnent pas le domaine du logement.**

Malgré ce contexte, les responsables politiques restent silencieux comme s'ils attendaient que la reprise économique résolve à elle seule une crise du logement de grande ampleur bien antérieure à la crise économique actuelle. Ce silence - de leur part - est au mieux un aveuglement, au pire une forme de cynisme et revient à prêter au marché la capacité de satisfaire les besoins sociaux. Il n'en a jamais été ainsi et depuis plus d'un siècle la puissance publique est intervenue dans le domaine du logement pour favoriser le logement ouvrier au début du siècle précédent, pour soutenir la

construction, lui permettre de répondre à la demande des salariés et accompagner la croissance urbaine après la seconde guerre mondiale, pour lutter contre la ségrégation et favoriser l'accès au logement des plus modestes depuis une vingtaine d'années. L'action de la collectivité a pu paraître trop souvent insuffisante, mais **l'intervention publique s'est toujours révélée indispensable – ici comme ailleurs – pour lutter contre les dysfonctionnements dans le domaine du logement et pour faciliter son accès à ceux qui ne peuvent le faire aux conditions du marché.** Comment pourrait-il en être autrement aujourd'hui alors que de trop nombreux ménages sont confrontés à des difficultés économiques croissantes, alors que la mondialisation impose la recherche de nouvelles formes de protection des individus et de régulation économique ?

On le mesure mieux en ce début d'année 2010 marquée par divers anniversaires de politiques qui ont permis de faire preuve du volontarisme qui manque dans la période actuelle. Il y a vingt ans, était adoptée la loi du 31 mai 1990 visant à mettre en œuvre le droit au logement notamment pour ceux qui ne pouvaient ni accéder à un logement ni s'y maintenir. Il y a dix ans, la loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000 marquait la volonté de mieux articuler localement l'urbanisme et le logement et créait l'obligation pour les communes qui en étaient dépourvues de disposer de 20 % de logements sociaux sur leur territoire. Il y a cinq ans, le Plan de cohésion sociale inscrit dans la loi du 18 janvier 2005 comportait un volet logement conséquent et fixait l'objectif de construire 500 000 logements sociaux en cinq ans, d'en réhabiliter 200 000 et de mobiliser

200 000 logements dans le parc privé à des fins sociales. Plus près de nous, il y a trois ans, la loi sur le Droit au logement opposable du 5 mars 2007 donnait des droits réels aux demandeurs de logements en leur accordant la possibilité de déposer un recours - amiable puis contentieux - devant une autorité compétente ; l'État se voyant fixer une obligation de résultat.

Aujourd'hui, le pouvoir politique ne semble pas prendre la mesure de l'aggravation de la crise du logement décrite dans le premier chapitre du rapport et de **ses conséquences dramatiques pour les millions de personnes qu'elle prive de la sécurité qu'apporte un domicile et de la perspective de pouvoir vivre sereinement sans la peur du lendemain**. Pire, il envoie des signaux inquiétants quand il mobilise les ressources du 1 % Logement pour masquer le désengagement budgétaire de l'État, quand il incite à un regroupement quasi-national des organismes Hlm (notamment des entreprises sociales de l'habitat) au risque de conduire à la constitution d'entreprises de très grande taille (gérant chacune plusieurs centaines de milliers de logements sociaux) qui pourraient être tentées de privilégier les impératifs économiques plutôt que les préoccupations sociales. Il envoie également des signaux inquiétants quand il ne reconduit pas le Plan de cohésion sociale - lequel affichait des objectifs de construction de logements sociaux à la hausse (qui n'ont d'ailleurs pas été atteints) - alors que l'ampleur de la demande et la mise en œuvre du droit au logement appelle une augmentation de leur production. **Inquiétante par son absence d'ambition et de moyens, la politique du logement l'est aussi par ses silences.** Silence sur

la façon dont elle parviendra à produire une offre de logements sociaux suffisante pour permettre la mise en œuvre du Droit au logement opposable à partir de 2012 quand tous les demandeurs de logements sociaux auxquels il n'aura pas été apporté de réponse dans des délais raisonnables pourront déposer des recours contentieux devant les tribunaux administratifs. Silence aussi sur l'avenir de l'action publique en direction des quartiers en difficulté. Du Plan Marshall pour les banlieues annoncé en 2007, il ne reste qu'un timide plan « Espoir Banlieue » dont on guette les premières manifestations sur le terrain. Autant la période 2003-2005 avait été marquée par l'affichage d'objectifs à la hausse tant pour développer la construction locative sociale que pour remettre à niveau les quartiers populaires en crise (cf. le Programme National de Rénovation Urbaine défini par la loi du 1^{er} août 2003), autant la période actuelle, au-delà du chantier initié sur le secteur de l'hébergement, se caractérise par une absence de projet et d'engagement de la politique gouvernementale en matière de logement. Bref, c'est la fin des grandes ambitions pour la ville et le logement, et cela, la Fondation Abbé Pierre ne peut l'accepter, car ce sont les personnes les plus fragiles qui finalement en souffriront le plus.

On est pourtant en droit d'attendre de l'intervention publique qu'elle manifeste une solidarité effective envers les personnes en difficulté de logement et les territoires les plus dépréciés de nos villes ; qu'elle ouvre ainsi de nouvelles perspectives à tous ceux qui sont affectés par la privation d'un logement, la difficulté d'y demeurer ou de pouvoir en bouger pour améliorer leur situation. Il n'en est malheureusement rien.

Produire ou mobiliser une offre de logement pour répondre à la demande sociale est une première nécessité pour rendre le droit au logement effectif. Une nécessité qui s'exprime dans un contexte de relative instabilité puisque avec l'évolution de la décentralisation, la construction de logements sociaux est désormais une compétence partagée

entre l'État (dont l'ambition en la matière semble aujourd'hui restreinte), et les collectivités locales, qui sont désormais nombreuses à être délégataires des aides à la pierre. Sans compter que plusieurs autres niveaux de l'organisation de la collectivité publique sont également appelés au financement du logement social. Ces divers contributeurs permettent effectivement de construire des logements sociaux, mais ils pourraient bien être fragilisés par la diversité et la hausse des sollicitations financières dont ils font l'objet, voire remises en cause dans le cadre de la réforme en cours des compétences et du financement des collectivités publiques.

La seconde exigence à laquelle est confrontée la politique du logement vise à mettre en place des mesures spécifiques en direction des personnes et ménages les plus fragiles. Le logement ne peut être considéré uniquement comme une marchandise et la satisfaction des besoins nécessite, non seulement de soutenir l'activité immobilière (dont on sait qu'elle peut être mal orientée) mais également une intervention de la puissance publique pour réguler le fonctionnement des marchés du logement. Une intervention sans laquelle la ségrégation spatiale s'accroît inexorablement et l'exclusion gagne encore du terrain. L'État se doit donc de protéger les personnes en difficulté de logement et de veiller à ce que chacun dispose d'un toit et de la perspective d'accéder à un habitat adapté correspondant à ses besoins.

L'une et l'autre de ces exigences sont au cœur des analyses développées dans le chapitre 4 du rapport. Elles renvoient pour la Fondation Abbé Pierre aux deux enjeux majeurs auxquels est confrontée la politique du logement. Or, en ce début d'année 2010, l'intervention politique n'est à l'évidence pas au rendez-vous. Elle ne peut l'être quand l'État réduit sa contribution aux dépenses de la collectivité en faveur du logement, quand il privilie le développement de produits immobiliers qui ne correspondent pas à l'état de la

demande, ou quand il reporte l'effort du financement du logement social sur les collectivités locales et les organismes Hlm sans leur accorder les moyens nécessaires pour augmenter le volume de la construction de logements sociaux.

Un tel aveuglement à la réalité des besoins sociaux est coupable puisqu'il prive des millions de ménages de la possibilité de vivre dignement et d'imaginer un avenir pour eux et leurs enfants. Quand il y a un tel décalage entre la réalité des besoins sociaux d'un côté et les orientations et les modalités d'intervention de l'État d'un autre, on peut parler d'une responsabilité engagée dans la dégradation de la situation.

Pour qu'il en soit autrement, il faudrait d'abord que les responsables politiques soient convaincus de la nécessité d'une intervention publique forte et durable en matière de logement. Ce n'est à l'évidence pas le cas et l'évolution de la politique du logement de l'État est à bien des égards inquiétante. Elle l'est parce que les moyens qu'il consacre au logement sont de plus en plus limités ; mais elle l'est aussi par le partage des rôles qu'il tente d'imposer dans le sillage de la répartition des compétences instituée par la loi de décentralisation de 2004 qui a confié des responsabilités sociales majeures aux collectivités territoriales : aux départements le soin de distribuer des aides pour accéder au logement et s'y maintenir et de contribuer plus largement à la mise en œuvre de la politique en faveur du logement des défavorisés ; aux collectivités locales la responsabilité d'assurer la construction de logements sociaux et de mieux les répartir sur leurs territoires. Pour la Fondation Abbé Pierre,

le principe de cette répartition des compétences n'est pas contesté mais **l'inquiétude surgit quand on constate que les orientations et les modalités d'intervention de l'État permettent difficilement aux collectivités territoriales de mettre en œuvre les missions qui leur ont été dévolues.** De nombreuses structures intercommunales qui ont pris depuis 2005 la délégation des aides à la pierre, sont ainsi confrontées à une situation paradoxalement : elles sont de plus en plus impliquées dans la conduite de politiques locales de l'habitat, mais sont parfois réduites à l'impuissance du fait des contradictions de la politique de l'État.

À l'évidence, nous ne sommes plus dans le schéma de coopération où l'État associait les collectivités à la réalisation de ses objectifs dans le cadre de politiques contractuelles visant la mixité sociale (les contrats de ville par exemple) ou la mise en œuvre du droit aux logement (les plans départementaux d'action en faveur du logement des personnes défavorisées). Ce qui est nouveau comme nous avons essayé de le montrer dans le chapitre 4 du rapport, tient au fait que **l'État non seulement n'accompagne plus les collectivités territoriales dans la réalisation des missions qu'il leur a confiées, mais entrave leur action et la rend difficile voire impossible.** Il en est ainsi quand il fixe des objectifs élevés de production de logements sociaux (140 000 par an annoncés par le Secrétaire d'État au Logement) tout en restreignant la participation du budget de l'État à leur réalisation, ou quand il active les dynamiques de marché par son soutien à l'investissement locatif sans se préoccuper des effets néfastes que cela peut avoir sur la production de ces logements sociaux. Il en est également ainsi quand l'État

cherche à impulser une politique de refondation de l'hébergement reposant sur une logique du « logement d'abord », sans contribuer davantage à la production de logements accessibles. Finalement, **l'orientation de la politique nationale du logement conduit les collectivités locales à gérer un secteur résiduel de l'offre immobilière, le parc social conforté dans son rôle de logement des ménages fragiles.**

Cette division des rôles qui s'instaure entre, d'un côté, l'État qui soutient le fonctionnement du marché immobilier et la production de logements en fonction de ses objectifs politiques (accession à la propriété et soutien à l'investissement privé) et, d'un autre, les collectivités locales en charge de la construction sociale et des mesures de soutien aux plus démunis, se révèle contre-productive. Elle renforce la séparation entre les enjeux économiques liés au logement et les préoccupations sociales et empêche le développement d'une intervention publique soucieuse de répondre aux besoins sociaux et de prendre en charge efficacement les plus démunis. La situation est grave parce que les collectivités locales qui souhaitent intervenir en faveur du logement social sont entravées dans leur action et qu'il n'existe pas vraiment de moyens pour l'État, ni de volonté de sa part d'ailleurs, de contraindre celles qui ne le font pas d'agir. C'est aussi pour cela que la politique du logement conduite par l'État est non seulement aveugle mais également injuste en ce sens qu'elle entrave les objectifs sociaux.

Convaincre la puissance publique d'agir, mais aussi d'avoir une action à la hauteur des enjeux que révèle la situation de millions de ménages, est une urgence. Mais pour cela la question du logement ne doit pas seulement être appréhendée sur le registre émotionnel que suscite par exemple une vague de froid, un incendie, ou un accident d'ascenseur. Elle doit être appréhendée pour ce que le logement représente pour les personnes : un toit qui protège, un lieu pour vivre,

une adresse qui reflète le statut de chacun dans la ville et dans la société. **Les politiques ne doivent donc pas seulement s'attacher à apporter des réponses ponctuelles et limitées à divers dysfonctionnements, mais permettre de traiter les causes profondes de la crise du logement pour que le logement réponde aux besoins et protège ceux qu'il accueille.** L'ambition ainsi formulée peut paraître modeste. Elle est pourtant essentielle et loin d'être mise en œuvre partout et pour tous. Comment bâtir un avenir sans logement et sans la sécurité qu'il doit apporter à tous et notamment aux plus modestes de nos concitoyens ?

Le décalage entre le coût du logement et les capacités financières des ménages comme la montée de nouvelles insécurités, a d'ailleurs conduit les acteurs du secteur de l'immobilier à développer ces dernières années des mécanismes de sécurisation tant en matière d'accès à la propriété que de location. Leur développement témoigne à lui seul du poids de la dépense de logement pour les ménages. C'est notamment le cas des assurances pour impayés de loyer comme des mécanismes sociaux réservés aux populations modestes (Loca-Pass, garantie FSL). C'est aussi le cas de la garantie des risques locatifs (GRL) mise en place plus récemment par les partenaires sociaux qui assure les propriétaires pour le risque d'impayé de loyer (et de détérioration) pour des taux d'effort pouvant atteindre 50 % pour les locataires¹.

Le développement d'outils de sécurisation dans le domaine du logement représente une tentative pour réduire les effets de l'incertitude qui pèse sur les locataires, les nouveaux accédants à la propriété et aussi les propriétaires bailleurs. **Ces dispositifs de nature assurantielle tentent de compenser la perte d'efficacité des mécanismes de redistribution** due à la diminution et au res-

serrement des ressources publiques affectées à la production d'une offre compatible avec les ressources des ménages (c'était le rôle des aides directes à la construction pour développer des logements attribués sous condition de ressources) ou à la solvabilisation des demandeurs (rôle des aides personnelles au logement). Cette évolution participe d'un mouvement général de remise en cause des mécanismes de redistribution pour assurer la protection des personnes modestes dans le domaine du logement et de développement de dispositifs assurantiels et de droits individuels nouveaux, comme l'est le Droit au logement opposable.

Pour autant, cette évolution ne peut masquer la nécessité d'utiliser la ressource publique pour soutenir et orienter la production de logement de façon à ce qu'elle réponde mieux aux caractéristiques de la demande sociale de logement. Comme elle ne peut masquer la nécessité de poser la question des régulations à reconstruire dans le domaine du logement, les mécanismes de sécurisation évoqués précédemment ne pouvant à eux seuls constituer une réponse suffisante. **C'est à la source, dans une meilleure maîtrise du fonctionnement du marché immobilier que réside la clé de la lutte contre les exclusions dans le domaine du logement.** Mieux vaut en effet traiter les causes de l'exclusion, que d'en limiter à grands frais les manifestations les plus violentes. Et si l'intervention publique a ses limites dans un domaine régi majoritairement par des mécanismes marchands, on pourrait au moins attendre qu'elle fasse un bon usage des leviers d'action et des ressources financières dont elle dispose (à l'évidence le « Scellier » en représente la caricature opposée) et qu'elle impose des contreparties sociales aux aides qu'elle distribuent.

1. La GRL prend en quelque sorte le relais des assurances privées qui couvrent les impayés de loyer des locataires supportant des taux d'effort de l'ordre de 30 % au maximum. Les impayés de loyer peuvent ainsi être couverts par la GRL à hauteur de 70 000 euros et les frais de remise en état pris en charge jusqu'à 7 700 euros.

