

# PARTIE 2

## REGARD

2015 : une politique du logement  
en panne d'ambition

---

- QUELQUES TIMIDES AVANCÉES
- RÉGULATION : LE RENONCEMENT ?
- L'AUSTÉRITÉ COMME UNIQUE HORIZON
- LA CONSTRUCTION AU POINT MORT



Après une année 2014 très décevante, marquée par la remise en cause de mesures majeures de la loi pour l'Accès au logement et un urbanisme rénové (Alur) — à peine adoptée —, l'année 2015 n'offre guère plus de motifs de se réjouir. Certes, l'heure est à nouveau au débat sur les politiques sociales du logement, mais dans **un cadre financier si contraint et avec un niveau d'ambition politique si limité**, que les progrès ne peuvent être que marginaux, tandis que l'aggravation du chômage et de la précarité reste d'une toute autre ampleur.

**La loi Alur aurait pu servir de socle législatif** à la seconde partie du quinquennat, mais son détricotage et sa mise en œuvre partielle — tardive et sans enthousiasme ni réelle concertation — n'est pas de nature à orienter la politique du logement d'une manière lisible.

Faute d'ambition, de moyens et de portage politique de la question du logement, **les avancées sont disparates et partielles**. L'adoption de la loi sur **la transition énergétique** affiche des ambitions réelles contre la précarité énergétique. De même, le vote en première lecture de la proposition de loi relative à **l'habitat des Gens du voyage** offre de nouvelles perspectives. Quant au **plan Campus**, il poursuit sa mise en œuvre de manière satisfaisante. Enfin, la gouvernance locale du logement est un chantier toujours en cours mais qui va plutôt dans la bonne direction, en renforçant les compétences des intercommunalités.

Il n'en reste pas moins que, ayant abandonné tout espoir de réguler le marché locatif privé, **le gouvernement se contente d'arbitrages budgétaires de court terme**, ponctués de tentatives de coupes discrètes avant de reculer parfois face au mécontentement. Cette politique de petits pas, en avant ou en arrière, n'est **pas de nature à mobiliser la société civile et les élus locaux** dans la lutte contre le mal-logement. Elle n'offre pas non plus un horizon aux acteurs de l'immobilier, social ou privé, comme en témoigne l'atonie de leur production en 2015, qui ne décolle pas par rapport à l'année précédente. Loin des objectifs de 500 000 logements neufs par an, dont 150 000 sociaux...



## QUELQUES TIMIDES AVANCÉES

Précarité énergétique, Gens du voyage, sorties des hôtels : si l'année 2014 avait montré un Gouvernement au point mort, 2015 a permis l'ouverture de nouveaux chantiers attendus parfois depuis longtemps. Malgré une absence de stratégie d'ensemble, **quelques sujets progressent** – parallèlement à la mise en œuvre de certaines dispositions de la loi Alur –, en particulier sur **la prévention des expulsions ou l'encadrement des frais d'agence**.

### Contre la précarité énergétique, des objectifs ambitieux mais des moyens qui se font attendre

La principale loi adoptée en 2015 ayant concerné le logement est au fond la loi de transition énergétique. Initialement (quasiment) muette sur la précarité énergétique, la loi s'est considérablement enrichie au fil des débats. Pour combattre les privations d'énergie, elle a **remplacé les tarifs sociaux du gaz et de l'électricité par un « chèque énergie »**, qui bénéficiera à davantage de consommateurs, notamment ceux qui se chauffent au fioul. Pour les 2,3 millions de personnes qui déclarent souffrir du froid à leur domicile en raison de privations financières (enquête nationale Logement 2013), l'enjeu est majeur. Mais, d'après les premières annonces, le budget serait le même que pour les tarifs sociaux, alors que le chèque bénéficierait à trois fois plus de ménages (4 millions), laissant augurer **un risque de saupoudrage des aides**.

Outre cette aide à la facture, **la loi fixe également un objectif ambitieux de 500 000 rénovations thermiques** de logements chaque année, dont la moitié à destination des occupants modestes : 120 000 dans le parc social et 130 000 dans le privé. À cet égard, ces 130 000 rénovations promises dans le parc privé ne sont pas envisageables en l'état actuel. Le programme Habiter Mieux de l'Anah, destiné à la rénovation thermique des ménages modestes, monte en puissance avec 50 000 rénovations engagées en 2015. Mais, si l'objectif est de doubler voire tripler ce chiffre, **les moyens budgétaires ne suivent pas**. Faute de financement adéquat et prévisible, des dossiers ont été ajournés au cours des derniers mois. L'engagement de François Hollande le 31 décembre 2015 à accélérer la rénovation des bâtiments changera-t-il la donne ? S'il est positif que la loi prévoit la participation des fournisseurs d'énergie (« certificats d'économies d'énergie »), d'autres moyens seront nécessaires.

Enfin, pour contraindre les bailleurs privés à rénover leurs logements, **la loi prévoit de faire de la performance thermique un nouveau critère de décence** des logements. À une date qui reste à déterminer, les passoires thermiques ne pourront plus être mises en location. **Cette obligation de travaux pour les bailleurs**, si elle s'accompagne d'un calendrier clair, de critères fiables et d'un soutien aux bailleurs modestes, **serait une avancée importante pour les locataires** qui, aujourd'hui, n'ont aucun pouvoir d'améliorer leur confort.

### Habitat des Gens du voyage, logement étudiant, décrets Alur : des progrès

---

Autre loi encourageante : la proposition de loi relative à **l'habitat des Gens du voyage**, portée par le député Dominique Raimbourg et adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale le 9 juin 2015, satisfait une revendication de longue date, à savoir l'abrogation des titres de circulation et de l'obligation de rattachement à une commune — attentatoire aux libertés et à la dignité de ces populations. **Elle généralise également la compétence en matière d'accueil des Gens du voyage aux intercommunalités et renforce les moyens d'application** de la loi Besson par les préfets, qui prévoit depuis 2000 la création d'aires d'accueil sur tous les territoires. Il est vrai que l'État peine encore à la faire appliquer aux élus locaux récalcitrants — dont certains déploient même des politiques de rejet, parfois explicites, des Gens du voyage.

D'autres chantiers suivent leur cours. Le « plan 40 000 », qui vise la construction de 40 000 logements sociaux étudiants entre 2013 et 2017, semble bien engagé. À mi-parcours, la moitié de l'objectif a déjà été atteint.

**La loi Alur, quant à elle, continue de voir ses décrets d'application publiés**, lentement mais sûrement, qu'il s'agisse de la liste des pièces justificatives qu'un bailleur a le droit de demander aux candidats à la location, ou de l'encadrement des coopératives d'habitat. Le décret sur la prévention des expulsions locatives est plutôt satisfaisant : le rôle des CCAPEX est défini et le maintien des APL en cas de procédure d'expulsion constituera un outil essentiel pour éviter l'expulsion de nombreux ménages qui ne peuvent assumer le paiement de leur loyer.

## RÉGULATION : LE RENONCEMENT ?

Au début du quinquennat, face aux abus et défaillances du marché de l'immobilier apparus au grand jour au cours de la décennie 2000, le Gouvernement avait maintes fois répété sa volonté d'établir des règles pour **dynamiser la construction sans alimenter les hausses de prix du logement** et rétablir une certaine équité dans un marché du logement, très déséquilibré dans les zones tendues. Mais le virage idéologique de **l'exécutif en 2014 a interrompu cette volonté réformatrice en renonçant** en grande partie à deux avancées importantes consistant à encadrer les loyers et instaurer une Garantie universelle des loyers (GUL). Le gouvernement a préféré revenir à des recettes du passé consistant à donner carte blanche aux investisseurs privés, sans ciblage géographique ou social de la production.

### Un encadrement des loyers a minima

Voté dans le cadre de la loi Alur, **l'encadrement des loyers** doit s'appliquer à 1 200 communes de 28 agglomérations. Deux ans plus tard, force est de constater qu'une seule commune (Paris *intra-muros*) en bénéficie, depuis le 1<sup>er</sup> août 2015. Pour les autres, officiellement — en l'absence d'observatoires de loyers fiables agréés —, il est techniquement impossible de mettre en place cet encadrement. Dans les faits, à part dans les agglomérations volontaires de Lille (où l'encadrement est annoncé pour début 2017 malgré l'opposition du département et des professionnels de l'immobilier) et Grenoble, **on ne distingue pas de réelle volonté** de créer ces observatoires, dont l'absence procure un prétexte technique facile pour ne pas mettre en place un encadrement des loyers qui semble, à bien des égards, refusé pour des raisons idéologiques.

**Pourtant, l'encadrement des loyers, même modéré, semble constituer une solution socialement plutôt juste et efficace.** Le dispositif parisien permet en effet à de nombreux locataires de voir leur loyer baisser par rapport à ce qu'il aurait été sans cette mesure. Ce sera le cas en particulier des locataires de « chambres de bonne » et, de manière générale, des plus petits logements de chaque catégorie (petits T2, petits T3) dont le loyer au mètre carré est habituellement le plus élevé. Autres gagnants : les nouveaux locataires, premières victimes de la hausse des prix. Pendant des décennies, le système de régulation des loyers, qui limitait l'augmentation annuelle des loyers en cours de bail, a en effet avantagé les anciens locataires déjà en place, dissuadant les déménagements. Le nouvel encadrement des loyers, en soumettant toutes les locations privées aux mêmes règles, met un terme à cette logique délétère

— dont les « loyers de 1948 » étaient la caricature, puisqu'ils privilégiaient les locataires immobiliers de longue date.

Calculé à partir de tous les loyers du stock de logements, y compris ceux qui n'ont pas augmenté depuis des années, le « **loyer médian de référence** » est **bien inférieur aux loyers de marché affichés dans les vitrines des agences immobilières** aujourd'hui. Selon l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP), près d'un quart des nouveaux baux signés à Paris au moment de l'entrée en vigueur de l'encadrement étaient supérieurs au loyer maximal (loyer médian + 20 %), et pourraient donc être ramenés dans la fourchette autorisée. Les montants économisés par les locataires ne seraient pas négligeables : inférieurs à 50 euros par mois pour un tiers des bénéficiaires, entre 50 et 100 euros pour un autre tiers et supérieurs à 100 euros pour le dernier tiers<sup>1</sup>.

Les premières constatations, partielles, vont dans ce sens : des abus demeurent mais **de nombreux loyers se sont ajustés au niveau prévu par la loi**, sans même que les locataires aient à saisir les commissions de conciliation<sup>2</sup>. Il sera nécessaire de veiller à la bonne application de la loi et au respect effectif du droit des locataires à contester les « compléments de loyer » demandés par les bailleurs, mais les bases d'une véritable avancée sociale sont posées. Charge au gouvernement et aux agglomérations de la mettre en œuvre entièrement.

Un autre dispositif, **la taxe sur les loyers indécents des micro-logements** — instauré en 2011 par le secrétaire d'État au Logement de l'époque Benoist Apparu —, était censé également limiter (par la fiscalité cette fois) les loyers abusifs, en taxant de manière très dissuasive les loyers supérieurs à 41 euros/m<sup>2</sup>. Hélas, cette disposition ne concerne que les loyers extrêmement abusifs des petits logements (moins de 14 m<sup>2</sup>). De plus, son respect semble très limité, puisque l'administration fiscale indique avoir récolté à peine 500 000 euros en 2013 auprès de 431 bailleurs. Là encore, aucun bilan fiable ni **aucune perspective d'amélioration n'est à l'ordre du jour** alors que cette taxe pourrait compléter avec souplesse l'encadrement des loyers.

### Garantie des loyers : de l'universalité au ciblage très partiel

---

Une « sécurité sociale du logement ». C'est ainsi qu'était qualifiée, lors de la présentation initiale de la loi Alur, **la Garantie universelle des loyers (GUL)**. Censée remplacer les cautions, elle devait faciliter les rapports locatifs, rassurer les propriétaires et rétablir un peu d'équité entre les candidats à la location, en particulier parmi les jeunes. Au fil des débats, son ambition s'était

<sup>1</sup> « L'encadrement des loyers est bel et bien une avancée sociale », *AlterEcoPlus*, 26 août 2015.

<sup>2</sup> « Paris : l'encadrement des loyers a bénéficié à 15 % des locations », *Les Échos*, 6 novembre 2015. « Loyers à Paris : ça baisse ! », *Le Parisien*, 10 novembre 2015.



réduite, passant d'obligatoire à facultative, libre au bailleur d'y recourir ou non. Adoptée, la GUL ne sera pourtant pas appliquée, comme en a décidé le Premier ministre en août 2014. À la place, le Gouvernement a confié à Action Logement le soin de reconduire ce que la GUL devait remplacer, à savoir une forme de Garantie des risques locatifs (GRL 2)... en moins ambitieuse. **Rebaptisée « Visa pour le logement et l'emploi » (Visale), cette garantie gratuite** contre les impayés<sup>3</sup> non seulement **n'est pas obligatoire, encore moins universelle**, mais ne peut bénéficier, si leur bailleur l'accepte, qu'aux salariés précaires en excluant les chômeurs. Cette restriction est le résultat logique de la délégation par l'État d'un dispositif de solidarité à un organisme paritaire représentant le monde du travail. Quant aux étudiants, exclus eux aussi de Visale, le gouvernement leur a réservé un nouveau dispositif particulier, la « Caution locative étudiante » (Clé), qui, avec 4 600 étudiants concernés fin août 2015 — soit 0,2 % des étudiants après une première année de mise en œuvre — apparaît bien dérisoire.

Alors que la Garantie universelle des loyers avait été présentée au début du quinquennat comme la réponse aux expulsions, son abandon laisse comme orpheline une politique visant leur prévention. Pour ne pas avoir à indemniser les bailleurs en cas d'impayés, **les préfectures continuent à exécuter des décisions de justice en augmentation régulière**. D'après des chiffres nationaux sans doute incomplets, ce sont encore près de 12 000 expulsions avec le concours des forces de l'ordre qui se produisent chaque année, entre deux trêves hivernales. Même les ménages prioritaires Dalo, pourtant censés être protégés par les recommandations de la circulaire du 26 octobre 2012, sont de plus en plus souvent victimes d'expulsions.

**La même logique répressive est à l'œuvre dans les bidonvilles**, dont les habitants (près de 18 000 en France métropolitaine) sont toujours aussi fréquemment expulsés de leurs habitations de fortune (155 évacuations de lieux de vie recensées par les associations en 2014, déjà 82 pour les trois premiers trimestres de 2015), sans solution alternative dans la grande majorité des cas, comme l'a illustré l'évacuation du plus vieux bidonville de France à la Courneuve en août 2015. Contre-productives, contradictoires avec le « logement d'abord », coûteuses pour les finances publiques et au final inhumaines, **ces nombreuses expulsions signent l'échec du gouvernement** à prévenir ce phénomène que tout le monde déplore, mais que chacun rend possible par manque d'ambition et d'humanité.

<sup>3</sup> Visale ne couvre pas les réparations, bien qu'il existe des dispositions spécifiques pour les associations agréées.



## L'AUSTÉRITÉ COMME UNIQUE HORIZON

### Les APL, éternelles cibles de Bercy

Quasiment comme chaque année, mais avec une intensité inédite en 2015, **les APL ont été présentées par le Gouvernement comme de faciles boucs émissaires de la hausse des loyers et des dépenses publiques.** Le ministre du Budget a ainsi, au printemps, annoncé pas moins de 2 milliards d'économies sur ces aides essentielles aux ménages les plus modestes. Après examen précis des possibilités de coupes par une commission parlementaire présidée par François Pupponi, il s'est avéré que le gisement d'économies possibles n'était pas si important. Le Gouvernement, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016, s'est donc alors replié sur des coupes moindres, de l'ordre de 300 millions d'euros, prétendument ciblées sur les allocataires qui ne seraient pas réellement dans le besoin, qui disposeraient d'un patrimoine important, qui choisiraient de vivre dans des logements chers ou, par équité, en alignant le calcul du revenu des jeunes sur celui du reste de la population. Or, **il n'y a pas de coupe indolore dans les APL, puisqu'elles ne sont touchées que par des bas revenus.** Une personne seule par exemple ne touche plus les APL si elle gagne plus de 1,1 Smic par mois...

**La première coupe consiste à prendre en compte,** de manière forfaitaire au-delà de 30 000 euros (un seuil ajouté par les députés pour ne pas pénaliser les tout petits patrimoines), **le patrimoine des allocataires.** Même un patrimoine qui ne rapporte rien, par exemple une maison de campagne, sera pris en compte dans les ressources pour avoir droit aux APL. Si bien qu'un salarié à temps partiel au Smic ayant une maison de famille dans la Creuse en partage avec ses frères et sœurs, pourra perdre le droit à ses APL et se retrouver en difficulté pour payer son loyer ou boucler ses fins de mois.

**La seconde coupe institue une double peine** pour les locataires déjà victimes de la pression immobilière. En effet, les APL baisseront pour les locataires aux loyers élevés, supérieurs à 2,5 fois le loyer-plafond APL (là aussi, ce seuil à 2,5 a été rehaussé par les députés pour affecter moins de locataires par rapport à ce que souhaitait le Gouvernement). Or, sauf exception, **vivre dans un logement au loyer excessif n'est pas un choix.**

Enfin, la troisième coupe était prévue pour **toucher particulièrement les jeunes précaires,** car elle remettait en cause le mode de calcul des revenus des salariés hors-CDI de moins de 25 ans accédant à leur premier emploi et gagnant moins de 1 290 euros par mois. Ce ne devait plus être leurs revenus

de l'année précédente qui auraient été pris en compte, mais leur dernier salaire multiplié par 12. Le Gouvernement espérait 109 millions d'économie sur 147 000 personnes. Soit en moyenne 750 euros de perte d'APL par an pour des jeunes précaires. Là encore, les députés, en désaccord avec cet arbitrage injuste, ont supprimé la mesure. Mais cela n'a pas empêché le Gouvernement de la faire passer discrètement sous forme de décret quelques jours plus tard. **Il a fallu la mobilisation des associations et syndicats étudiants pour le faire reculer** in extremis, quelques jours avant l'entrée en application du décret prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Quant aux APL à l'accession, supprimées en 2014, elles ont été rétablies cette année avant même l'entrée en vigueur de leur abandon. Cette volte-face supplémentaire du Gouvernement était nécessaire, mais **ces éternelles vases-hésitations ne sont pas de nature à rassurer les ménages accédants** et les établissements de crédit.

Au-delà de ces coupes sur les APL, l'Etat économise 500 millions d'euros en reculant de trois mois la date d'actualisation de certaines prestations sociales (RSA, AAH, minimum vieillesse...). De tels arbitrages ne sont pas indolores et ne peuvent qu'accélérer la hausse de la pauvreté. Encore une fois, les personnes **les plus fragiles, les ménages modestes ou les jeunes seront les premiers touchés.**

### Les aides à la pierre au bord du gouffre

---

Comme les aides à la personne, **les aides à la pierre** destinées à financer le logement social, en baisse régulière depuis des années, **ont semblé cette année sérieusement menacées.** Mais le Président François Hollande — lors du congrès de l'Union Sociale de l'Habitat (USH), le 24 septembre 2015 — a annoncé la création d'un Fonds national des aides à la pierre (FNAP) doté de 500 millions d'euros, dont la moitié de crédits budgétaires de l'État. Une enveloppe limitée, mais un moindre mal par rapport à ce qui était redouté. Le soulagement aura été de courte durée.

En réalité, l'étude des documents budgétaires montre que, sur les 520 millions du FNAP, 270 (120 de plus qu'en 2015) proviendront effectivement des bailleurs sociaux à partir de leurs cotisations à la CGLLS. Mais que la moitié « État » promise est largement illusoire : 100 millions seront obtenus par un prélèvement supplémentaire sur la CGLLS, donc les bailleurs sociaux. Quant au reste, interpellé au Sénat sur le sujet, le secrétaire d'État au Budget Christian Eckert rappelle : « *Il reste 150 millions d'euros alors qu'il était question qu'il y en ait zéro* » se félicitant que « *les engagements pris par le Président de la République au congrès des Hlm ont été tenus [et qu'] il vaut mieux mettre l'argent en mouvement* ». En réalité, les 150 millions restant à la charge de l'État vont être obtenus par prélèvement de l'État sur les résultats

du livret A, accrus grâce à la baisse de la rémunération des banques pour sa collecte, pourtant annoncée par François Hollande comme un financement supplémentaire devant bénéficier aux Hlm. Bref, le FNAP est financé à trois quarts par les Hlm eux-mêmes — c'est-à-dire *in fine* par les locataires Hlm — et un quart par les banques ; l'État mettant ainsi en œuvre **le projet de longue date de réduire à zéro ses subventions directes au monde Hlm, alors même que le candidat François Hollande avait promis leur doublement**. Les conséquences sociales de ces mesures seront inévitables : comment mobiliser les bailleurs sociaux pour rénover, construire en zones tendues des logements moins chers pour des publics fragiles tout en leur demandant d'autofinancer l'essentiel de ces missions grâce à leurs fonds propres ? Comment appuyer les « maires bâtisseurs » quand la dotation de l'Etat aux collectivités baisse encore ?



## LA CONSTRUCTION AU POINT MORT

Les résultats en termes de construction neuve, qui étaient pourtant l'objectif principal du quinquennat et la justification des changements de pied idéologiques de l'année 2014, ne sont pour l'instant pas au rendez-vous.

### Une production Hlm qui stagne et freine la politique du « logement d'abord »

Sans surprise, à ce niveau d'effort budgétaire toujours aussi maigre, il semble presque impossible que les organismes Hlm atteignent les objectifs fixés par le Président de la République. Au lieu des 150 000 logements sociaux attendus, seuls 106 000 ont été financés en 2014 et 109 000 en 2015. Une légère hausse, uniquement liée à l'augmentation des PLS.

Quant aux logements très sociaux à bas niveau de quittance, dits « PLAI adaptés », censés répondre aux publics trop pauvres pour des logements sociaux classiques trop chers, le bilan est là aussi décevant. Alors que 3 000 logements étaient annoncés pour 2015, à peine plus de 700 ont été programmés. Inutile non plus, cette année encore, de compter sur la mobilisation du parc privé à vocation sociale, qui stagne à des niveaux très bas : s'élevant à 27 000 en 2008, le nombre de logements privés conventionnés avec l'Anah passe pour la première fois sous la barre des 5 000 en 2014. Un échec qui empêche de produire rapidement des logements accessibles pour les ménages modestes dans les quartiers qui en manquent et de faire reculer la ségrégation spatiale (voir chapitre suivant).

Dans ces conditions, l'ambition réaffirmée régulièrement, depuis 2009, de proposer aux personnes sans domicile un « Logement d'abord » patine. Le plan de réduction des nuitées hôtelières, lancé au début de l'année 2015 pour proposer un vrai logement, a amorcé la mobilisation de logements sous forme d'intermédiation locative. Mais le recours à l'hôtel, coûteux et inadapté aux familles, poursuit sa hausse vertigineuse : + 23 % en 2015 après des hausses de 27 % en 2013 et en 2014, pour atteindre 40 000 nuitées quotidiennes à la fin de l'année. La volonté affichée de privilégier le logement pérenne plutôt que l'hébergement d'urgence peine à se traduire clairement dans les actes ou dans le budget. Dans son rapport sur le budget Logement du projet de loi de finances pour 2016, le député Christophe Caresche a ainsi pu écrire que « le budget pour 2016 opère de nouvelles économies pour contrebalancer (...) la consolidation des moyens de l'urgence ».

Faute d'alternatives, **les services d'hébergement sont engorgés**. En novembre 2015, le baromètre du 115 de la FNARS rappelle qu'une personne sur deux, au cours du mois, n'a obtenu aucune proposition. Soit 11 400 personnes dans 45 départements étudiés. Dans un autre territoire particulièrement tendu, Paris, 60 % des demandes — soit 16 000 demandes au cours du même mois — n'ont pu donner lieu à un hébergement, la plupart du temps faute de places. **Chaque mois, entre autres ce sont donc des centaines de femmes, parfois avec enfants, qui appellent en vain le 115**. La promesse de sortie de la gestion « au thermomètre » peine elle aussi à se réaliser. Cet hiver encore, 2 500 places hivernales seront ouvertes en Île-de-France par exemple, 1 200 dans le Rhône, ainsi que des gymnases, simplement pour mettre à l'abri du froid les personnes les plus exclues, avec la perspective d'une fermeture quand reviendra le printemps.

### La France au défi de l'accueil des migrants et réfugiés

Au cœur de l'été 2015, confronté à des images insoutenables de migrants risquant leur vie pour passer en Europe, le Gouvernement français a été contraint d'assumer l'accueil de personnes fuyant la guerre ou la misère, après des mois de refus. Après avoir repoussé toute répartition entre États européens, il a fini par accepter l'accueil d'un peu plus de 30 000 réfugiés en deux ans. Un chiffre dérisoire en comparaison du million de demandeurs d'asile que l'Allemagne a accueillies cette année. De plus, sur les 30 000 « relocalisés », à peine quelques dizaines sont arrivés. C'est dire à quel point l'effort de la France en termes d'accueil est resté, jusqu'à présent, limité. Le nombre de demandeurs d'asile augmente peu par rapport à 2014 : environ 75 000 personnes en 2015.

Et pourtant, les conditions de leur accueil sont bien souvent dramatiques. Des efforts ont été faits récemment, notamment en Île-de-France, pour proposer des hébergements à des milliers de demandeurs d'asile laissés pendant de trop longs mois à la rue ou dans des squats. 11 000 places d'hébergement et de logement, dédiées aux réfugiés et demandeurs d'asile supplémentaires, ont été annoncées dans le cadre du Plan migrants de juin 2015 et commencent à voir le jour. Mais la situation reste très insatisfaisante pour des dizaines de milliers de personnes, en particulier dans le Calaisis pour les 6 000 migrants qui cherchent à franchir la frontière britannique, où la situation humanitaire est effrayante. Le ministère de l'Intérieur s'est mobilisé, mais sans réussir à améliorer la situation. Il a même fallu attendre que la Justice demande à l'État d'installer ne serait-ce que des sanitaires pour qu'il s'y résigne, après avoir tout de même fait appel du jugement.

Les pouvoirs publics doivent donc agir en même temps pour l'hébergement et le logement des migrants, sans oublier les déboutés du droit d'asile (souvent non expulsables mais laissés sans solution) ni les autres publics.



Sans que l'hébergement d'urgence — voire la rue — soit amené à servir de solution de repli pour ces milliers de ménages qui, au-delà de leur parcours et de leur situation administrative, ont tous des droits — qu'il s'agisse du droit à un logement ou à un hébergement. À cet égard, la Fondation Abbé Pierre rappelle que la loi impose à l'État un accueil inconditionnel à chaque personne sur le territoire. Un droit trop souvent bafoué ces dernières années.

C'est à ces conditions que pourront être évités les risques de « concurrence des publics » entre les migrants et les autres, que des esprits pas toujours bien intentionnés ont pointé du doigt, comme si les immigrés étaient la cause de la crise du logement en France...

### Malgré les incitations fiscales, le marché reste déprimé

La poursuite des économies budgétaires **sur le dos des ménages pauvres et modestes** n'empêche pas le gouvernement d'engager de nouvelles dépenses à destination des classes moyennes supérieures, voire des ménages les plus aisés. C'est ainsi — après avoir réduit les aides à la personne et les aides à la pierre — qu'il a introduit au dernier moment un élargissement du prêt à taux zéro dont le coût, pour la génération des accédants de 2016, est évalué à 2,04 milliards d'euros contre 0,75 pour la génération de 2015 — pas loin d'un triplement par rapport au coût actuel. Cet élargissement du PTZ+ permettra à des ménages plus aisés d'y être éligibles, jusqu'à 5 000 euros par mois par exemple pour un couple avec deux enfants en zone B1 (contre 4 333 euros jusqu'ici). Le relèvement des plafonds de ressources des PTZ, profitera de fait à des ménages déjà plutôt aisés, puisque les autres y étaient déjà éligibles. De plus, ce prêt avantageux pourra couvrir jusqu'à 40 % de l'achat, deux fois le niveau actuel, et concerner l'achat dans l'ancien avec travaux partout en France et non plus seulement dans les communes rurales. Alors que cet avantage avait été recentré sur le neuf et sur les ménages modestes par le passé, pour éviter autant que possible l'effet inflationniste et l'effet d'aubaine de cette dépense publique, cette préoccupation a été ici totalement mise de côté. Un paradoxe, à l'heure où **les possibles effets indésirables des aides** ne cessent d'être disséqués lorsqu'il s'agit des APL, destinées aux classes populaires.

Cette stratégie est la poursuite de la politique menée l'an dernier, avec des avantages fiscaux distribués largement dans l'espoir de relancer le marché et l'emploi, sans ciblage social ou géographique particulier. Incitation à l'investissement locatif dit « Pinel », abattement fiscal de 100 000 euros sur les donations de logements neufs et de terrains constructibles, abattement exceptionnel de 30 % sur les plus-values immobilières de cession de terrains à bâtir, renforcement du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) sans plafond de ressources : **le Gouvernement n'avait pas craint d'aider les ménages les plus aisés** dans l'espoir de les inciter à investir dans la pierre.

Le « Pinel » en particulier, **plus avantageux pour les investisseurs** que le « Duflot » (il permet notamment de louer à ses enfants et d'obtenir quand même l'aide de l'État, jusqu'à 63 000 euros par logement) **et coûteux pour les finances publiques**, a été utilisé pour produire environ 50 000 logements, contre 34 000 l'année précédente avec le dispositif « Duflot », pour un coût attendu de 240 millions en 2016, contre 85 en 2015.

Pour autant, **le secteur du bâtiment reste atone, à un niveau de construction de logements neufs proche de son plus bas niveau**, lors de la crise économique de 2009. 351 000 logements ont été mis en chantier sur les douze derniers mois, un chiffre stable par rapport à l'année précédente, alors qu'il était encore de 400 000 ou plus entre 2010 et 2013. À noter que certains acteurs économiques prédisent tout de même une relance de l'activité en 2016, en lien avec l'amélioration de la conjoncture économique.

Le bilan de la politique nationale du logement 2015, sans être à tous les égards négatif, n'est pas, une fois de plus, à la hauteur de la situation. **Les derniers chiffres du mal-logement montrent une détérioration de nombreux indicateurs** depuis le déclenchement de la crise économique, comme les personnes sans logement personnel, l'effort financier excessif pour se loger, la précarité énergétique ou la mobilité résidentielle. Pour mémoire, près de 60 000 ménages déclarés prioritaires au Droit au logement opposable (Dalo) **attendent toujours de voir leur droit respecté**, au point que la France a fini par être **condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme** (CEDH). Or, les réponses gouvernementales, si elles vont parfois dans le bon sens, semblent presque anecdotiques quand elles ne participent à l'aggravation de la crise.

Outre l'insuffisance de moyens financiers dégagés, la lutte contre l'exclusion par le logement manque de pilotage. **Le plan quinquennal de lutte contre la pauvreté ne semble pas bénéficier d'un portage politique** par l'État local suffisant. Les diagnostics à 360°, par exemple, censés dans chaque département offrir une vision globale des besoins sociaux en termes d'accès à l'hébergement et au logement, notamment, sont mis en œuvre de façon très inégale. Parfois supports d'une véritable dynamique locale, ces diagnostics sont souvent **réalisés de manière incomplète et disparate**. Ils restent encore trop axés sur l'hébergement plus que sur le logement et peinent à associer tous les acteurs locaux. Portés par un objectif similaire, les nouveaux Plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), issus de la loi Alur, qui abordent ensemble les questions d'hébergement et de logement, vont quant à eux dans le sens d'une meilleure coordination. C'est aussi le cas des SIAO qui sont en train, dans les départements, de rassembler leurs volets « urgence » et « insertion ».

Les réformes institutionnelles, qui dessinent laborieusement un « acte III de la décentralisation », renforcent quant à elles **les compétences des intercommunalités**, dont 13 nouvelles métropoles, qu'elles créent ou élargissent. Les lois ALUR et « MAPTAM » (Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles), adoptées en 2014, puis la loi NOTRe (Nouvelle organisation territoriale de la République), en 2015, ont poursuivi le mouvement engagé depuis 15 ans de montée en puissance des intercommunalités, en leur confiant — sauf exceptions — la charge d'élaborer le Plan local d'urbanisme intercommunal et les politiques locales de l'habitat. Elles renforcent également leurs outils de gestion commune des attributions de logement social (plan partenarial de gestion de la demande, accord collectif intercommunal, conférence intercommunale du logement...), nécessaires pour améliorer la transparence, l'équité et le partage des priorités sociales entre les communes (voir chapitre suivant).

Reste que l'adoption progressive de ces nouveaux outils, indispensables à une gouvernance locale cohérente des politiques du logement — dans un contexte de changements institutionnels complexes et mouvants — est **propice à l'incertitude et parfois à l'attentisme des acteurs**, qui ne doit pas servir de prétexte à l'inaction.

Au-delà des points analysés ci-dessus, la Fondation Abbé Pierre souligne son attachement à ce que **le projet de loi « Égalité et Citoyenneté »**, annoncé lors du Comité interministériel de la Ville du 5 mars 2015 comme une réponse sociale aux attentats de janvier 2015 et actuellement en cours de concertation, soit **effectivement présenté au Parlement**, alors que des doutes se font entendre au sein du Gouvernement sur l'opportunité d'un nouveau texte de loi sur ces sujets. Comme le montre plus longuement le chapitre suivant, cette approche, bien que partielle, n'en est pas moins fondamentale pour désenclaver les quartiers populaires et concilier droit au logement et droit à la ville pour les ménages modestes. Renforcement de la loi SRU, imposition de reloger des ménages prioritaires sur tous les contingents, en particulier dans les zones hors des quartiers politique de la ville, attributions au niveau intercommunal, baisse des loyers Hlm pour les ménages à bas revenus... : de nombreux aspects du texte en discussion semblent prometteurs. Si la Fondation Abbé Pierre avait émis des critiques sur une version initiale qui pénalisait les ménages modestes en leur interdisant le relogement dans les quartiers politique de la Ville, des versions plus récentes nous semblent bien plus encourageantes, puisqu'elles s'attachent davantage à défendre la construction et l'attribution de logements sociaux aux ménages qui en ont le plus besoin, dans toutes les communes.

**À plus d'un an de la prochaine élection présidentielle**, ce temps doit être mis à profit pour **relancer** une politique du logement cohérente et ambitieuse, pour **doper** la production de logements sociaux et la mobilisation du parc privé **et appliquer enfin** l'encadrement des loyers. Il n'est pas trop tard pour bien faire et comme disait l'abbé Pierre : *« Il ne faut pas attendre d'être parfait pour commencer quelque chose de bien »*. La Fondation est disposée à participer à la réflexion et à accompagner les efforts, forcément complexes, pour endiguer la crise du logement. Mais elle serait intransigeante avec un gouvernement qui serait tenté de baisser les bras, ou de passer au second plan les plus fragiles d'entre nous.