
Fondation Copernic



En finir avec le logement cher

Jean-Baptiste Eyraud, Claire Le Strat, Willy Pelletier (coord.)

Benoîte Bureau, Pierre Concialdi,
Emmanuelle Desjean, Thierry Lescant

Les auteurs

Benoîte Bureau, membre de Droit au logement (DAL)

Pierre Concialdi, économiste

Emmanuelle Desjean, cadre territoriale, membre de la Fondation Copernic

Jean-Baptiste Eyraud, membre de Droit au logement (DAL)

Thierry Lescant, membre de Sud-Santé-Sociaux

Claire Le Strat, pollfiste, déléguée générale de la Fondation Copernic

Willy Pelletier, sociologue, coordinateur général de la Fondation Copernic

Fédération Droit au logement

29 avenue Ledru-Rollin

75011 Paris

Tél.: 01 4027 9298 • fax 01 4297 4018

www.droitaulogement.org/

facebook.com/droitaulogement

Twitter: @federational

Fondation Copernic

BP 32

75921 Paris cedex 19

fondation.copernic@fondation-copernic.org

www.fondation-copernic.org

Quand attendre devient obscène

Avouons-le, nous avons été naïfs. Nous y avons cru. Nous avons cru que le gouvernement Hollande prendrait contre le logement cher des décisions à la hauteur du désastre. Qu'il s'attaquerait aux causes : les surprofits dégagés dans l'immobilier par quelques entreprises qui dominent le marché – quelques-unes seulement. Nous pensions qu'une forte baisse des loyers constituerait l'un des leviers de ce gouvernement pour redonner du pouvoir d'achat aux milieux populaires, majoritairement locataires. L'un des seuls, d'ailleurs, puisqu'il ne s'attaquerait ni aux diktats des marchés financiers, ni au pacte budgétaire européen négocié par Angela Merkel et Nicolas Sarkozy. Mais sur le logement, nous pensions qu'il y avait des marges, si l'on s'attaquait un peu à la rente pour abaisser nettement les loyers. Qu'est ce que cela coûtait ? Les gros propriétaires immobiliers votent rarement à gauche. Et ils ne représentent pas une force économique et symbolique suffisante pour retourner contre la France les marchés financiers (auxquels tant de gages ont été donnés par ailleurs). Les propriétaires immobiliers ne vont pas, non plus, monter des « manifs pour tous ». Qu'avait-on à craindre ?

Mais, les lois Duflot ne s'engagent pas dans la voie espérée, c'est le moins que l'on en puisse dire. Certes, quelques « professionnels de l'immobilier » ont grincé des dents un jour ou deux. Et ce délai, si exceptionnellement bref, de mécontentement dit à quel point, en réalité, la seconde Loi Duflot les gêne peu. De quoi fut-il question, mi-juin 2013, pour faire autour de cette loi un minimum de *buzz* (parce qu'il le fallait, ce *mini-buzz*, puisque rien de consistant ne venait renverser ces rapports de forces – et d'exploitation – entre propriétaires et locataires que sont les « locations ») ? Opportunément, l'UFCV-Que Choisir et l'ARC (responsables de copropriété) avaient,

fin mai, dénoncé les clauses abusives, les tarifs en hausse, les prestations facturées de façon illicite... imputables à trop de syndics de copropriété. Avec raison, donc, la loi Duflot 2 a prévu de recadrer cette tarification, et c'est là-dessus qu'il a été communiqué : la gestion courante de la copropriété fera l'objet d'un tarif forfaitaire annuel global ; l'essentiel de la mission du syndic relèvera de la gestion courante, exceptée une liste précise de tâches qui pourront faire l'objet d'une facturation en sus.

Cette disposition corrigera, on l'espère, certaines dérives invraisemblables. Car, nombre de syndics, et notamment les réseaux majeurs comme Foncia ou Nexity, ont ces derniers temps allongé la liste des tâches hors forfait et les tarifs des prestations supplémentaires, notamment, ont augmenté de 10 % par an au cours des trois dernières années. De même, pour rendre plus lisible la gestion du syndic par les copropriétaires, l'instauration d'un compte bancaire séparé deviendra la règle. Chaque copropriété pourra réclamer les relevés annuels du compte ouvert à son nom. Actuellement, les syndics pratiquent à 90 % le compte unique : les fonds de toutes les copropriétés gérées par un cabinet transitent sur un compte ouvert au nom du syndic. Cet argent placé lui rapporte des intérêts.

Ne soyons pas manichéens. Ces dispositions sont utiles. Mais elles restent si limitées, anecdotiques mêmes, face à la situation de crise majeure que nous vivons ! Le PDG du groupe immobilier Nexity, Alain Dinin, a très rarement raison. Il n'eut pas tort cette fois, quand, réagissant à ce lot de mesures, il observa que *« les honoraires des syndics de copropriété ne représentent que 7 % du budget total des charges d'un logement »* ! Est-ce ainsi que l'on fera fortement baisser les loyers ? Que l'on répondra aux 3 642 177 mal-logés et sans-logis de ce pays ? Non. Et les autres mesures des lois Duflot n'y contribueront pas davantage. Au contraire, elles déboucheront paradoxalement sur un encadrement des loyers à la hausse (chapitre 3). Pourtant, tant de surprofits ont été réalisés ces dernières années sur le dos des locataires (chapitre 5), qu'en reprendre un peu n'aurait rien eu

d'extravagant. Mais pour réduire la « fracture résidentielle » (une de ces formules qui fleurent bon les « boîtes de com »), M^{me} Duflot, vendant et vantant son projet de loi baptisé Alur (« pour l'accès au logement et un urbanisme rénové »), se fixe comme objectif, dans *Libération* du 26 juin, de « chercher à apaiser les relations entre propriétaires et locataires afin que se loger ou louer son bien ne soit plus une épreuve de force mais une étape de vie. La relation entre propriétaires et locataires ne peut se nouer sur le mode du conflit permanent ». Mais qui fait la guerre aujourd'hui ? Le locataire d'un logement indigne qui se tait pour ne pas être jeté sur le trottoir, car il sait qu'il ne retrouvera pas de logement, celui qui reverse 50 à 70 % de son salaire à son bailleur pour rester à l'abri, ou le bailleur qui exige un loyer toujours plus élevé, qui triche sur la surface louée, qui fournit un logement ne répondant pas aux normes de décence, qui expulse son locataire dès qu'il fait mine de demander le respect de ses droits ou qu'il trébuche au moment de payer son loyer ? Pacifier les rapports locataires-bailleurs, c'est d'abord redonner des droits aux locataires, face à la violence des rapports locatifs d'aujourd'hui, leur rendre dignité et pouvoir d'achat face à l'écrasante supériorité du bailleur.

Ce vœu de « pacification » n'est pas notre programme, car il valide un *statu quo* inacceptable que ne rompt pas le projet de loi Duflot : nous voulons, sans délai, que baissent drastiquement les loyers, nous proposons donc des solutions d'urgence, un plan d'urgence contre le loyer cher (chapitre 3). Il ne cadre pas avec l'extrême modération annoncée. Nous avançons aussi un programme pour de nouveaux droits aux locataires (chapitre 6), pour l'hébergement d'urgence (chapitre 2), contre le logement indigne (chapitre 1). François Hollande nous invite à attendre une floraison de logements neufs. Tout indique qu'ils ne seront pas au rendez-vous, cependant que la marchandisation du parc social (chapitre 4) continue d'aller bon train (Conclusion).

Les gouvernements, d'ailleurs, se succèdent, mais sur ce point (et tant d'autres) se répètent : il est urgent d'attendre. Pour chaque ministère, l'horizon lointain vaut boussole et jus-

tification. Hier, sous Nicolas Sarkozy, devait advenir – rêverie libérale ancienne, autant que l'espoir d'assagir les salarié-es en les enchaînant aux crédits à perpétuité – une « France de propriétaires » ; à présent, on nous promet, à grand renfort d'ordonnances, que vont surgir des constructions neuves et des droits nouveaux pour les locataires. Nous reviendrons sur ces leurres. Mais surtout, surtout, nous n'en pouvons plus. Nous n'en pouvons plus d'attendre. Attendre, patienter, docilement toujours, et sans bruit, ça n'est plus acceptable, plus supportable, ni simplement tenable.

L'ouvrage qui suit invite à sortir de l'attente comme recette (commode) de gouvernement. Ce livre n'est pas une pétition de principe, une indignation morale supplémentaire, une larme à l'œil qui fait chic, avant le retour dans les « beaux quartiers ». Ce livre est une proposition d'actions. D'actions immédiates. Il n'a qu'un objectif, et finalement qu'un objet : que les « galères » de logement soient enfin rendues improbables, impossibles, vite réglées parce que proscrites. Parce qu'un toit, c'est un droit. L'un des droits premiers, assurément. Et non pas ce droit résiduel, inappliqué le plus souvent, qu'il est objectivement devenu.

Que souhaitons-nous ? Un changement profond, mais parfaitement indispensable : que le logement devienne cause commune et prioritaire, qu'un plan d'urgence pour le logement soit débattu et mis en place, vite. Non pas dans deux ou trois ans, mais vite. Avec les moyens financiers *ad hoc*. Les gros propriétaires immobiliers (des sociétés gigantesques, jamais inquiétées) ont accumulé assez de profits ces dernières années. Cela suffit. Il n'y a pas d'argent ? Tiens donc ! Le CAC 40 ne connaît pas l'austérité. D'après le classement paru en avril 2013 dans *Les Échos*, les rémunérations des patrons du CAC 40 ont culminé l'an passé à un total de 92,7 millions d'euros, soit 2,3 millions par tête. Au sommet du hit-parade, Maurice Lévy, PDG de Publicis, avec 4,8 millions d'euros empochés, suivi de son homologue de L'Oréal, Jean-Paul Agon, avec 3,8 millions d'euros et de Bernard Arnault, LVMH, 3,8 millions également. Le revenu annuel d'un grand patron représente de 400 à 1 500 années de Smic, selon les

données 2011 publiées par Proxinvest. D'après *Challenges* de juillet 2012, le patrimoine de Bernard Arnault (LVMH), première fortune de France, équivaut à 1,6 million d'années de Smic... Les 0,01 % les plus riches ont gagné 180 000 euros de revenus supplémentaires par an entre 2004 et 2010, ce qui équivaut à treize années de Smic... Et ces trente dernières années, les sociétés immobilières ont dégagé 340 milliards de surprofits. Nul besoin d'en rajouter. Comment peut-on, sérieusement, voire la main sur le cœur, asséner aux sans-abri qu'il n'y a définitivement pas un centime pour un plan d'urgence contre le logement cher ?

Reprendre juste ce qui a été extorqué – et qu'on nous extorque en en loyer excessif chaque mois – suffirait à ce plan qui, en plus d'être une nécessité, une affaire de volonté politique, constitue une obligation sociale.

Il faut donc, immédiatement, un programme d'urgence contre le logement cher, un programme d'urgence contre les expulsions, un programme d'urgence pour les prioritaires DALO, contre l'habitat indigne, pour les sans-abri, pour celles et ceux qui dorment dans leur voiture. Nous ne serons pas, dans les pages qui suivent, bienséants, polis, tranquilles, bref, « caritatifs ». La situation impose un « plan Orsec » pour le logement, comme on en déclenche pour toute catastrophe naturelle. Depuis que dure cette catastrophe sociale, rien de tel n'a jamais été mis en place.

Comment l'admettre ? La peine de mort est abolie... Mais pas pour les sans-abri.

C'était un dimanche d'octobre, l'automne dernier. Banal. Ordinaire. Un petit matin froid à Paris. Jacques Kellner s'est assoupi, transi, dans cette rue du 17^e arrondissement, blotti sur son sac. Nous dormions. Il est mort. Il n'avait rien. Sa vie entière dans ce sac serré sur son ventre. Ce n'est pas le froid qui l'a tué. Nous l'avons tué. En acceptant chaque jour l'inacceptable, l'hébergement d'urgence qui manque, les expulsions toujours plus nombreuses, les familles à la rue. Chaque soir, jusqu'à huit appels sur dix au Samu social de Paris restent sans réponse.

Nous n'avons pas seulement tué Jacques Kellner. Nous avons tué plus de 400 sans-abri en 2012. Plus d'un par jour, pour les seuls recensés¹. Nous n'avons pas tué Jacques Kellner ce dimanche. Comme tous ces morts de la rue, nous l'avons tué chaque jour, des mois durant. Philippe était aide-soignant. Depuis des mois, comme de plus en plus de travailleurs pauvres, il dormait sans chauffage dans sa voiture. Le matin, il n'était pas « agréable ». La clinique qui l'employait a trouvé ce motif pour le licencier. C'est ce jour-là qu'il a commencé à mourir. Lorsque, ne comptant plus, ne comptant pour personne, il s'est senti n'être personne. Il se « relâchait », ses amis l'ont lâché. Ce fut la rue, les coups reçus pour le virer d'un banc, ses affaires volées, des jours à errer, puis d'autres, puis d'autres encore, sans espoir, perdu, des nuits avec l'alcool pour tenir. Puis une pneumonie, pas soignée. Dehors, qui s'en sort ? Ils sont plus de 150 000 en France, mis à la rue, et abandonnés. L'équivalent de Grenoble, d'Angers, de Dijon... L'espérance de vie moyenne approche en France les 80 ans, dans la rue elle est de 48 ans.

D'évidence, en parler ne sert à rien. Les mots ne diront jamais, pour qui ne l'a pas vécue, ce qu'est la rue, la violence sans répit, la descente aux enfers, comment elle casse, détruit, rend malade et tue. Le temps qui s'étire sans rien y pouvoir, sans pouvoir rien faire, sans espoir d'en sortir. Trouver où dormir, sans dormir vraiment. Très vite, ce n'est plus l'inquiétude, ni même l'abattement : juste tenir. Mais tenir pour quoi ? Tenir jusqu'à lâcher prise.

Qu'y pouvons-nous ? Que peut celle ou celui qui lit ces lignes ? Au moins s'indigner, et considérer nos propositions, qui ne sont pas technocratiques : beaucoup viennent de la rue, de ceux qui y sont, de ceux qui en sortent ou qui craignent d'y tomber.

1. Le Collectif Les morts de la rue a été informé de quatre cent vingt-quatre décès pour l'année 2012. Les listes de noms qu'il rassemble et publie « *pour les honorer* » ne sont malheureusement pas exhaustives. Le 18 juin dernier, un hommage a été rendu aux deux cent cinquante et une personnes mortes dans la rue recensées ces six derniers mois en France.

Le nombre de sans-logis ne cesse de croître, à mesure que grimpent les prix du logement et que le chômage progresse. En dix ans, les loyers HLM ont augmenté de 29%, les loyers du parc locatif privé de 44,2% en moyenne, les loyers à la relocation ont explosé. Les mal-logés attendaient beaucoup de la loi sur le droit au logement opposable (DALO). Cinq ans plus tard, 59% des locataires prioritaires ne sont toujours pas relogés. La proportion monte à 70% en Ile-de-France. À présent, de plus en plus d'exclus, de femmes, d'enfants, de jeunes, de personnes handicapées, de vieillards, de réfugiés... vivent dans la rue ou dans des abris de fortune.

La faute à la « crise » ? La « crise » a bon dos. Avec la spéculation immobilière des années 2000, en dix ans, le prix des logements a connu une hausse de 107%, le revenu disponible par ménage n'augmentant que de 23%. Le montant total des loyers encaissés par les bailleurs privés est passé de 29 à 42 milliards d'euros ! Et le nombre des logements vacants a atteint des records : en 1968, il y en avait 1,22 million, l'Insee en a recensé 2,39 millions en 2011.

Est-il vraiment impossible de loger 150 000 sans-abri ? Quand 146 400 HLM sont vacants en France, dont 31 240 en Ile-de-France ? Quand tant de bureaux privés sont laissés vacants en attendant la hausse de leur prix de vente ? Quand tant de casernes et d'hôpitaux désaffectés, tant de locaux détenus par l'État et les collectivités locales sont laissés inoccupés ?

Et puis, il y a l'autre bout de la « chaîne » : les guichets sociaux des communes, notamment. A l'accueil, la situation est explosive. Personne n'en parle. Mais, presque partout, la détresse et la rage d'usagers qui attendent depuis des mois sans rien obtenir rencontrent la lassitude d'agents surchargés, empêchés d'agir, et qui finissent par craquer.

En cinq ans, les arrêts maladie dans les collectivités locales ont augmenté de 20%. Leur durée s'est allongée de 31%. Ce n'est pas par plaisir : le jour de carence instauré en 2011 réduit encore un salaire de misère, gelé depuis deux ans, qui s'élève en moyenne, dans les villes, à 1 239 euros. À peine plus d'un Smic pour se faire insulter et affronter sans

réponses des situations inextricables, aux conséquences souvent dramatiques.

Le 16 février, l'agent d'accueil de la mairie de Saint-Denis n'imaginait pas qu'Ecaterina, 38 ans, hébergée à l'hôtel avec ses six enfants, s'immolerait par le feu, parce qu'elle craignait de finir à la rue. Sans toit depuis dix ans, elle venait d'être expulsée. Comment cet agent vit-il « après ça » ? Il n'y pouvait rien, pourtant. Il lui a juste indiqué que son dossier suivait son cours... Lors des « permanences logement » des communes pauvres d'Ile-de-France, la violence explose à chaque rendez-vous. Dans les logements sociaux, la part des impayés de plus de trois mois est passée de 5,4 % à 6,7 % de 2008 à 2010. L'an dernier, les allocations logements ont été « rabotées » de 240 millions d'euros. Les expulsions atteignent des records (plus 33 % en dix ans). Dans cette ville du Val-de-Marne, les familles sont expulsées *manu militari* des « permanences logement », parce qu'elles refusent de sortir sans promesse d'un toit. Les pleurs, le chantage au suicide, c'est le quotidien d'Anne, qui les reçoit. La semaine passée, une femme l'a giflée en criant qu'elle « crèverait ses gosses ». Anne est en dépression, elle va déménager, elle ne sait pas encore où. Elle sait juste qu'elle n'aura plus d'emploi ; elle sait surtout que la détresse des personnes privées de logement, elle ne la supporte plus. Elle dit qu'elle a honte de devoir leur répéter d'attendre.

Ce livre n'est pas exempt de colères. Il les convertit en solutions. Des solutions immédiates.

Nous n'espérons pas que ces colères soient universellement partagées. Ce serait espérer l'impossible. Ces vies où l'on peine, si lourdes de peines que celles-ci finissent par sembler ordinaires, ceux qui décident des loyers chers n'en ont absolument aucune idée. Ils ne connaissent aucun employé, aucun ouvrier, aucun chômeur, il n'y en a pas dans leur famille, leurs enfants fréquentent les meilleures écoles privées. Ils se logent dans des résidences protégées, surveillées ; les seuls employés qu'ils côtoient sont leurs employés de maison. Ceux qui décident entre eux, claquemurés, les loyers chers et les expulsions n'ont aucune idée de ce qu'ils

font subir. C'est précisément pourquoi ils sont dangereux. Nous ne partageons pas le même monde.

On ne trouvera pas ici une mise à plat exhaustive de ce qu'exige une réforme complète de la politique du logement. Ni l'exploration des mécanismes complexes et enchevêtrés qui la structure. Il faudra d'autres livres. Mais dans cet ouvrage se trouvent listées des réformes d'urgence pour améliorer les conditions de vie des 3,6 millions de mal-logés, des sans-logis, des locataires, et permettre à tou-tes de vivre décemment pour un loyer abordable.

Les soixante revendications rassemblées, propositions de réformes présentées dans le cadre de la préparation de la loi Duflot, procèdent des réflexions engagées depuis deux ans par la « Plate-forme logement des mouvements sociaux », qui rassemble 25 organisations de locataires, de mal-logés, de salariés et de défense des droits : la CSF, le DAL, la CNL, l'ACDL, la CGL, Jeudi Noir, Advocacy, l'AFVS, Bagagérue, le CAHL 94, le CAL, la Copaf, la CGT, la FSU, Sud Santé-sociaux, le Syndicat des avocats de France, le Syndicat de la magistrature, l'Union syndicale solidaire, l'Union syndicale de la psychiatrie, AITEC, ATTAC, AC!, le CNAFAL, la Fondation Copernic, le MRAP.



1. Éradiquer les logements indignes

La loi du 25 mars 2009 définit juridiquement comme « *habitat indigne les locaux ou installations utilisés à des fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé* » (l'article 4 de la loi du 31 mai 1990 a le premier défini juridiquement la notion de logement indigne, définition complétée par l'article 83 de la loi mobilisation pour le logement et lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009).

Un phénomène d'ampleur

Cette définition recouvre des réalités diverses, qui souvent se cumulent : logements sans confort, de mauvaise qualité ou surpeuplés, hôtels meublés et copropriétés dégradés, « passoires thermiques », indécence, insalubrité, saturnisme infantile (5 555 enfants entre 1 et 6 ans seraient touchés par cette maladie, dont 4 561 en France métropolitaine¹)... Parmi les ménages éligibles au DALO, 26 % des demandeurs sont confrontés à de mauvaises conditions d'habitat dans des logements indécents, suroccupés, insalubres ou dangereux. Il va sans dire que dans un contexte de pénurie aggravée, des centaines de milliers de ménages finissent par accepter toutes sortes de « solutions » inconfortables et indignes pour pouvoir se loger, à des prix souvent prohibitifs, exigés par ceux qui profitent, généralement impunément, de cette situation.

1. Étude de l'InVS, *Imprégnation des enfants par le plomb en France en 2008-2009*, avril 2010.

L'Insee ne considérait jusque récemment que l'inconfort sanitaire en matière de mal-logement, soit le manque d'un au moins des trois éléments suivants : eau chaude courante, baignoire ou douche, WC intérieur². Dorénavant, « *par analogie avec les critères édictés par la loi DALO³, on considérera comme "privés de confort" les logements situés dans des immeubles insalubres ou menaçant de tomber en ruine ou ayant au moins deux défauts parmi les suivants : installation de chauffage insuffisante ou mauvaise isolation, infiltrations d'eau, électricité non conforme, absence d'installation sanitaire ou de coin cuisine⁴* ». Le surpeuplement « accentué » concerne les logements auxquels il manque au moins deux pièces par rapport à la norme de « peuplement normal ». Les données manquent, ou sont anciennes, qui permettent de recenser au plus près les personnes concernées. En 2006, d'après l'enquête « Logement » qui fait foi jusqu'à la parution du détail de celle de 2013, 947 000 logements étaient concernés (5,6% des résidences principales)⁵. L'Insee estime ainsi en 2011 que 2 778 000 personnes vivent dans des logements inconfortables (2,1 millions de personnes) ou surpeuplés (800 000 personnes) – 28 000 ménages (soit 145 000 personnes) cumulant les difficultés dans des logements qui sont à la fois inconfortables et surpeuplés.

De nombreuses situations demeurent méconnues et difficiles à chiffrer, faute de données. L'Insee estime à 85 000 le nombre de personnes en « habitations de fortune », à 117 000 celles « sans logement personnel » (38 000 « à l'hôtel », 79 000

2. *Insee Première*, n° 1596, « Conditions de logement de 2005 à 2010 », mars 2012.

3. Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

4. *Insee Première*, n° 1330, « Être sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles », janvier 2011.

5. *Insee Première*, n° 1330, « Être sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles », op. cit. Mais cette moyenne est nationale, et certains départements connaissent des situations particulièrement difficiles. Ainsi, en Seine-Saint-Denis, une part conséquente du parc privé est de qualité médiocre, voire indigne (estimée à environ 10% du parc privé, soit 7% des résidences principales) et les problèmes d'habitat indigne et insalubre, de copropriétés dégradées, sont prépondérantes dans le département.

constituants le « noyau dur » de l'« hébergement contraint ». Mais, pour la Fondation Abbé Pierre, « *l'hébergement contraint peut être élargi aux enfants (et petits-enfants) de l'occupant qui, après avoir occupé un logement indépendant, reviennent au domicile parental pour une raison autre que la fin des études (282 000 personnes), ainsi qu'aux personnes de 60 ans ou plus qui ne sont pas hébergées par convenance personnelle (50 000 personnes). Au total, ce sont 411 000 personnes qui sont hébergées chez des tiers, de façon contrainte⁶* ». Et ces données déjà datées (le mal-logement a progressé et s'est aggravé avec la crise économique) ne prennent pas en compte nombre de situations invisibles et changeantes en fonction de la mobilité et des trajectoires. Difficile d'estimer la population vivant chez des tiers, dans des « squats », des cabanes, ou en camping à l'année⁷. Difficile de prendre la mesure des bidonvilles qui (ré)apparaissent, seules solutions pour des populations très marginalisées, particulièrement migrantes issues de Roumanie et de Bulgarie, aux conditions sanitaires catastrophiques, encore aggravées par les expulsions au plus loin des agglomérations (qui rendent le suivi social et la scolarisation à peu près impossibles). Malgré la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites, c'est la politique violente et stigmatisante de démantèlement sans relogement qui prévaut actuellement en France.

Victimes trop souvent négligées, mais pourtant bien réelles, de l'« habitat indigne », les « gens du voyage » peinent également à trouver une place dans les aires d'accueil aménagées. Alors que 41 400 places devaient être financées par les communes dans le cadre des schémas départementaux, la non-réalisation fin 2011 de 17 797 places empêche aujourd'hui

6. *L'état du mal-logement en France. 18^e rapport annuel*, 2013, p. 63.

7. À partir des données du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne, une étude du CNRS a estimé en 2005 que 100 000 personnes vivaient à l'année en camping ou mobile-home (hors marinières et gens du voyage); voir France Poulain, *Le camping aujourd'hui en France, entre loisir et précarité*, éditions de la DDEA de l'Oise, septembre 2009.

71 188 personnes (en appliquant un ratio de quatre personnes par famille) d'accéder à des conditions de vie décentes⁸. Et le gouvernement Ayraut annonce une répression accrue contre ceux qui s'installeraient sans autorisation d'un maire.

Des vies en danger

Derrière ces chiffres du seul « habitat indigne », déjà effrayants dans la cinquième puissance économique mondiale, ce sont quelque 3 millions de vies empêchées, arrêtées, voire brisées. Dommages en termes de santé, de vie sociale, d'insertion professionnelle, de scolarisation, de construction familiale et personnelle... : le logement indigne, ou indécent, a des incidences sur toute l'existence de celles et ceux qui en sont victimes. Et ce phénomène ne regarde pas que les traditionnels « marchands de sommeil » profitant de la misère migrante des villes. Tout le territoire est concerné, à mesure que les populations les plus modestes, ou démunies, s'éloignent des centres urbains devenus trop chers pour trouver un logement, quel qu'il soit. Dans les zones rurales et semi-rurales, l'habitat accessible, souvent vétuste, sous-équipé, a vieilli avec ses précédents occupants, et les nouveaux occupants cumulent mauvaises conditions de logement (froid, insalubrité, inconfort sanitaire...) et éloignement des zones d'emploi et d'activité, très coûteux en terme de transport.

La pénurie de logements et la paupérisation des populations créent aussi des situations nouvelles : c'est au contraire l'extension des zones d'activité dans la grande couronne de Paris qui a rendu accessible la banlieue lointaine pour des populations exclues du logement en ville (étudiants, précaires, jeunes travailleurs, personnels travaillant dans les aéroports, familles aux faibles revenus...) et réduites à accepter sans protester les pires conditions d'habitat. « *Depuis deux ans, les villes de banlieue voient se développer un nouveau phé-*

8. Estimation de la Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France. 18^e rapport annuel*, 2013, p. 65 et 239.

nomène du mal-logement: la location à la découpe dans les zones pavillonnaires. [...] Un pavillon [est] divisé en quatre ou cinq appartements, loués chacun entre 600 et 800 euros selon les communes, sans déclaration à la mairie ni respect des normes sanitaires⁹». Certains, profitant du manque de foyers de travailleurs migrants, n'hésitent pas à transformer les pavillons en dortoirs, dans lequel ils louent des lits jusqu'à 400 euros le mois. En l'absence de travaux extérieurs, alors que la législation ne prévoit pas cette utilisation du bâti individuel, cette densification est d'abord peu visible (elle se repère à la multiplication des boîtes aux lettres, aux demandes de rattachement à ERDF, aux inscriptions scolaires), mais s'accompagne d'une « taudification » rapide de l'habitat, mal vécue par le voisinage et les élus, qui craignent la dégradation du quartier et le coût social de ces populations très modestes. Surtout, « les maux de ces nouveaux taudis sont un peu partout les mêmes: humidité, isolation défectueuse, installations électriques saturées, surcharge des réseaux sanitaires...¹⁰».

Chaque fois, ce sont des situations et des vies douloureuses. Trois histoires en témoignent, qui illustrent la priorité que représente la lutte contre ces logements qui n'en sont pas.

Mal-logement : à cinq dans une cave à Tremblay-en-France

Ainsi que le raconte Sylvia Zappi dans *Le Monde* du 8 avril 2013, « l'annonce du Boncoin.fr promettait un F2 avec jardin pour un loyer de 650 euros charges comprises à Tremblay-en-France » en Seine-Saint-Denis. Expulsée de Paris avec ses quatre enfants, R. T. errait entre hébergement chez des amis et hôtels sociaux. L'annonce tombe à pic. « La réalité est plus sordide, écrit Sylvia Zappi, la petite famille est tombée chez de nouveaux Thénardier » : « Pour accéder à l'"appartement", il

9. Sylvia Zappi, « Banlieues: le mal-logement s'étend aux zones pavillonnaires », *Le Monde*, 8 avril 2013.

10. *Ibid.*

faut entrer dans un sous-sol miteux. La porte passée, l'humidité assaille les narines. Les cartons poussés dans un coin de l'entrée lambrissée sont tous devenus inutilisables. Sur la droite, deux recoins sous un plafond de polystyrène expansé qui tombe servent de chambre aux plus grands. La salle de bains est dans un état pitoyable. [...] La grande pièce est séparée en deux: d'un côté le salon, où s'entassent les matelas, la télévision et le chien; de l'autre, la cuisine sommaire.»

Selon *Le Monde*, le jardin est interdit aux enfants et d'autres familles sont logées dans le même pavillon que le propriétaire, « *un couple avec un bébé, une femme malade sous dialyse et un père et son fils sans papiers* ». Le 3 novembre 2012, c'est l'inondation et le propriétaire refuse de réparer: « *R. T. se rebiffe [et] prévient le service hygiène de la mairie [qui] signifie au propriétaire qu'il n'a pas le droit de louer une cave.* » Alertés, les pompiers « *dressent un constat de dangerosité: les fils électriques ne sont pas conformes et l'aération inexistante* ».

Le propriétaire menace alors sa locataire, le 27 décembre qui devra quitter les lieux avant le 31 décembre. Le 2 janvier 2013; arrive avec un camion et une « *quinzaine de gros bras* ». R. T. appelle la police « *qui envoie des agents et relève des identités* » et dépose plainte pour violences.

La famille, qui bénéficie d'un jugement de relogement prioritaire (loi DALO), a déposé une demande de logement à la mairie, « *mais n'a aucune réponse depuis deux ans* ». François Asensi, député-maire Front de gauche, est intervenu à deux reprises auprès du préfet pour obtenir un relogement sur le contingent préfectoral. « *Avec les démolitions faites sur la commune, nous devons d'abord reloger nos habitants, justifie le service logement, le jugement DALO est toujours opposable.* »

« *En attendant, raconte Sylvia Zappi, elle craint une "descente". Comme ce jour où sa propriétaire a campé dans son salon pour tenter de l'obliger à partir* »

Chaque matin, R. T. « *prend le RER pour Paris où elle est animatrice de cantine dans une école. Le soir, elle*

livre des journaux en porte-à-porte. Elle complète ses 1 200 euros de salaire avec quelques ménages le week-end ».

Daouda, 30 ans, marié, 2 enfants

Daouda est ivoirien et il a 30 ans. À 17 ans, le Stade Rennais l'a recruté à Abidjan pour venir s'entraîner en Bretagne. Le foot devient son métier : il joue en ligue 2. Il vit la vie dont beaucoup de jeunes ivoiriens rêvent : il fait ce qui lui plaît, il est bien payé et il dispose de temps pour sa famille et ses amis.

Pas de chance, en 2007, un accident sur le terrain lui cause une lésion du genou. Plusieurs opérations le remettent finalement debout. Mais, avec le foot, c'en est fini, et il se retrouve comme beaucoup de ses compatriotes qui arrivent sur le sol français : *« Je n'avais plus les ressources nécessaires pour vivre avec ma famille. »* Daouda doit se confronter à une réalité qu'il ne connaissait pas. Un choc ? *« Il fallait tout de suite revenir à la réalité, penser à ma famille et mettre mon passé derrière moi. Il fallait tourner la page. Et je l'ai fait. »* Il entre dans la vie qu'il aime à appeler « active », la vie d'une France silencieuse qui se lève tôt et va travailler chaque matin. Il fait une formation d'agent de sécurité incendie et, immédiatement, se met au boulot.

Depuis 2009, il travaille régulièrement. Mais il découvre aussi la galère du logement. Son salaire ne suffit pas à payer un appartement pour lui et sa famille en région parisienne. Il fait donc la demande d'un logement social, qui n'arrive jamais. En 2009, il occupe par nécessité avec sa famille un appartement de la cité des 4 000 à La Courneuve, entre-temps secouée par la vague d'expulsions de la rue de Balzac. *« J'ai compris alors beaucoup de choses par rapport aux institutions, aux autorités et aux hommes politiques. »* Lui aussi reçoit un jugement d'expulsion. Avec des voisins, qui sont dans la même situation, il va voir le DAL et constitue avec eux le collectif du mail de Fontenay, dont Daouda est le délégué. Il pense qu'il faut lutter *« pour mettre l'État en face de la*

réalité de la vie des gens, qui ne vivent pas dignement, mais qui auraient les moyens de se payer un logement social». Il tient à préciser que squatter, à un certain moment, n'est plus un choix. Au contraire, dit-il, *«j'ai envie de vivre comme un être humain. On dit que nous sommes des squatters, mais la maison est assurée, on paie l'eau, l'électricité, l'indemnité que le tribunal nous a condamnés à payer*». Comment faire, d'ailleurs, quand on a une famille, des enfants? Daouda essaye d'éviter qu'ils se retrouvent à la rue. Il lutte aussi pour faire connaître la situation de sa famille et de beaucoup de gens comme lui. *«Une lutte qui va continuer jusqu'à on ne sait pas quand.»* En avril de cette année, les expulsions reprennent.

Dans le collectif, qui n'est pas au travail passe sa matinée aux pieds de la grande barre HLM pour essayer d'éviter que la police arrive par surprise et vide les appartements, soude les portes. Des gens d'ailleurs sont là aussi. *«Je ne sais pas comment les remercier»*, dit Daouda, qui ne regrette pas, malgré tout, son rêve brisé de footballeur. Le boulot, les soucis pour la famille, la galère des expulsions, la lutte collective, *«c'est une expérience tout ça, il faut la connaître»*.

Témoignage DAL

Karine, veuve avec trois enfants de 8 à 14 ans : «treize ans de galère...»

«Je suis mère de 3 enfants, célibataire, veuve en fait, depuis 8 ans.» Quand son mari décède, Karine est enceinte de sa fille, elle vit déjà dans son 25 m² à 500 euros par mois, F2 insalubre, bourré de plomb, signalé par un arrêté de péril. Quelques années après, sa propriétaire veut reprendre son logement, et malgré l'état de l'appartement, le juge prononce l'expulsion de Karine, qui tire un constat amer : *«La loi est du côté des propriétaires, pas des locataires.»*

Pourtant, pendant treize ans, Karine renouvelle tous les ans sa demande de logement à la mairie de Paris et, dès

juillet 2008, elle est reconnue prioritaire à un relogement en vertu de la loi sur le droit au logement opposable. Se loger dans le privé, impensable pour elle, surtout depuis qu'elle a dû, en 2009, quitter son emploi d'agent de nettoyage pour raison de santé.

Avec le DAL et le Collectif des oubliés du DALO, elle commence à se battre : *« Au début, c'était un peu difficile car je n'avais jamais lutté, et puis, au fur et à mesure, j'ai pris un certain courage et j'ai lutté pour mes droits et j'ai montré que j'existais ! »* Et la lutte paie. Fin janvier 2012, elle appelle la préfecture, comme très souvent, pour avoir des nouvelles de son dossier. On lui annonce qu'elle a une proposition : *« Je n'y ai pas cru, jusqu'à ce que je reçoive le bon de visite ! »*

Aujourd'hui, elle s'est installée. Pour elle, une nouvelle vie commence, après ses « treize années de galère ». Elle en parle avec la voix qui tremble : *« C'est impossible d'oublier ce que j'ai vécu. Les enfants ont toujours des problèmes de santé, c'est dur de se dire que la santé des enfants a souffert. On va toujours chez le médecin... C'est difficile de trouver un boulot, car la petite a des problèmes de respiration et on va tout le temps chez le médecin... Mais aujourd'hui c'est une autre vie, plus de plomb, plus d'humidité... »*

Témoignage DAL

Lutter efficacement contre les logements toxiques et indécents

Les procédures « habitat indigne » concernent depuis 2009 « les locaux ou installations utilisés aux fins d'habitation et impropres à cet usage » et « les logements dont l'état ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé » (article 83 de la loi mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, 25 mars 2009).

Dans son *Guide de l'hébergement et du relogement*, réédité en septembre 2012, la DIHAL (Délégation interministérielle

à l'hébergement et à l'accès au logement) précise que « *la lutte contre l'habitat indigne (péril, risque incendie, insalubrité) relève de l'action des autorités administratives au titre de la police de l'hygiène et de la santé publique [pouvoirs de police du maire et du préfet, ndlr] et se traduit par des injonctions, mises en demeure ou arrêtés*¹¹ ». Par contre, « *le traitement de la non-décence des logements relève, avant tout, des relations contractuelles entre le bailleur et le locataire. La notion de décence s'apprécie par rapport à la conformité du logement à des caractéristiques minimales de confort et d'équipement ainsi que par rapport à des normes de salubrité et de sécurité. Les normes sont définies par décret (décret du 30 janvier 2002)*¹² ». De fait, le décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 fait obligation au propriétaire de « *délivrer un logement décent, c'est-à-dire qui satisfait à des conditions minimales de sécurité, de salubrité et de confort* », pour prévenir la dégradation de l'habitat et contraindre les bailleurs à la mise en conformité du logement aux normes de décence.

Mais la législation qui encadre ces dispositions, véritable « mille-feuille » résultant de la superposition des législations depuis le 19^e siècle, protège mal les locataires face aux abus de certains bailleurs. La loi SRU de 2000 a permis un début de mise en cohérence, notamment pour ce qui concerne les droits des habitants. Il reste à faire progresser ces dispositions, compte tenu du contexte de pénurie de logement accessibles et de l'essor du « sous logement », et à créer des moyens d'intervention efficaces.

Beaucoup de locataires et d'habitants, en effet, sont confrontés à des bailleurs sans scrupule et à des autorités mal armées ou peu disposées à mettre en œuvre les mesures de protection existantes. Les rapports de visite restent dans les placards des années, ils ne sont parfois jamais transmis aux autorités compétentes. Ainsi, les bailleurs ont tout le temps d'évincer leur locataire, en lui délivrant un congé

11. DIAHL, *Lutter contre l'habitat indigne. Guide de l'hébergement et du relogement*, actualisé en septembre 2012 en collaboration avec l'ANIL (Agence nationale pour l'information sur le logement, p. 9.

12. *Ibid.*, p. 10.

vente ou un congé reprise frauduleux, ou en le poussant à la faute, c'est-à-dire à l'impayé de loyer. Une fois le jugement d'expulsion obtenu, le droit à un loyer à zéro euro et à un relogement, qui s'impose dès que l'autorité compétente a pris un arrêté, disparaît. Qui est gagnant dans cette affaire ? Le bailleur, d'abord, qui a touché les loyers de son taudis des années durant et va pouvoir relouer après quelques travaux. Mais aussi l'autorité responsable, qui n'aura personne à reloger. Qui est perdant ? Toujours les mêmes.

Il ne suffit pas de détruire les îlots insalubres, si les habitants ne sont pas relogés. On le constate aujourd'hui avec les opérations de police dans les bidonvilles, qui déplacent les habitants toujours plus loin et ne font qu'aggraver la précarité de leurs conditions de vie. La loi Vivien de 1970 organise pourtant la résorption des îlots insalubres et bidonvilles par le relogement des habitants.

La multiplication des baux dérogatoires à la loi du 6 juillet 1989 (qui régit le bail d'habitation, de trois ans minimum), tels que les meublés, les logements touristiques, les résidences temporaires..., précarisant les locataires, augmente encore la difficulté d'obtenir gain de cause dans les délais de traitement extensibles des procédures d'insalubrité ou d'indécence.

Porter plainte contre son bailleur expose souvent à des « représailles » (procédures d'expulsion abusives, harcèlement, menaces et expulsions illégales impunies...). C'est pourquoi les associations ne se substituent pas aux locataires pour lancer une procédure de logement indécents, par ailleurs incomplète, afin d'éviter de les mettre en difficulté.

Le manque de ressources financières est le deuxième frein à la procédure : il est excessivement difficile d'obtenir l'aide juridictionnelle de l'État (prise en charge totale ou partielle des frais de justice et d'expertise en fonction des revenus), dont la demande fait l'objet de plusieurs mois d'attente, sanctionnés le plus souvent par un refus. Le locataire, en général modeste, ne peut pas avancer les frais de procédure, qui s'élèvent à plusieurs milliers d'euros.

L'expertise devrait pouvoir être effectuée par le service chargé d'instruire les dossiers pour logement indigne, et être facturé au bailleur au terme de la procédure.

Un service du logement à l'échelle intercommunale ou départementale (pour les zones rurales, notamment) doit être créé, qui dispose du pouvoir de dresser des procès-verbaux d'infraction, ainsi que des pouvoirs d'instruction et de suivi des décisions administratives, sans modification fondamentale des compétences des différentes autorités.

Enfin, il est nécessaire de fixer une indemnité en faveur des habitants de logements indignes en cas de retard concernant les travaux à réaliser ou le relogement, et de renforcer ce droit au relogement, y compris pour les habitants de logement toxiques.

2. Sauver le droit à l'hébergement

La pauvreté s'est désormais installée avec une telle normalité à chaque carrefour des grandes villes, et les coupes budgétaires semblent (faute d'une autre politique) devenues un tel signe de vertu dans la gestion des deniers publics, que le minimum dans les actions de solidarité n'est même plus assuré.

La loi n'est pas mieux respectée que le principe de solidarité, fondement de notre protection sociale. L'article L345-2-1 du code de l'action sociale énonce pourtant que l'État a la responsabilité d'organiser dans chaque département l'accueil de toute personne en situation de détresse, de manière inconditionnelle. Le 115 est de plus en plus saturé et de moins en moins efficace. L'article suivant, L345-2-2, impose que la personne hébergée soit maintenue jusqu'à son orientation vers une structure de soin, de stabilisation ou un relogement. Dans la plupart des cas, les sans-abri sont remis à la rue chaque matin, ou au début du printemps, sans jamais avoir été « orienté ».

En février 2012 en pleine vague de froid, le DAL a obtenu du Conseil d'État, saisi en référé-liberté (la procédure la plus rapide du droit administratif), une décision rappelant à l'État ses obligations. Cette décision, qui a permis à beaucoup d'être réintégrés dans un CHU ou une voie d'« orientation » fait jurisprudence et doit être saisie pour, sous la pression judiciaire des sans-abri et des organisations qui les soutiennent, obliger l'État à se mettre en conformité avec la loi.

La ruine programmée de l'hébergement d'urgence

Le nombre de personnes sans logement propre augmentant, les capacités d'accueil du secteur de l'hébergement et

du logement temporaire, même en progression, restent notablement insuffisantes pour répondre aux besoins.

L'affluence au 115, la plate-forme téléphonique du Samu social destinée à répondre aux demandes d'hébergement d'urgence des personnes sans abri (mais aussi à assurer les orientations vers les autres dispositifs du Samu social), est un « bon » indicateur de la réalité du non-logement en France. Les derniers chiffres sont saisissants¹ : les demandes d'hébergement reçues au 115 ont enregistré en novembre 2012 une hausse de 37 % par rapport à l'année précédente, cette hausse atteignant 52 % chez les jeunes de 18 à 24 ans et 60 % chez les familles avec enfants, désormais majoritaires pour l'ensemble des appels. Mais, faute de places disponibles, presque huit personnes sur dix (78 %) n'ont pas obtenu de prise en charge et, pour celles qui ont obtenu une réponse, l'accueil s'est limité une fois sur deux à une seule nuit. *« Autre signe de l'amplification des difficultés, l'explosion des appels au 115 n'est pas uniquement le fait de quelques secteurs "historiquement très tendus" (comme l'Île-de-France, la région Rhône-Alpes ou le Val-d'Oise), mais se retrouve également dans des territoires qui étaient jusqu'à présent épargnés, y compris dans les zones rurales : le baromètre hivernal du 115 enregistre ainsi une hausse spectaculaire des demandes d'hébergement dans le Morbihan et la Nièvre (où elles ont été multipliées par trois) et dans des départements comme la Dordogne, le Doubs, le Jura ou la Guadeloupe (où elles ont doublé en un an). Ces données inquiétantes ne reflètent d'ailleurs pas toute l'étendue des difficultés dans la mesure où,*

1. «Premier baromètre hivernal du 115 pour 2012-2013», rendu public le 5 décembre 2012 et réalisé par la FNARS (Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale) auprès des 115 de trente-sept départements, décembre 2012. Initialement organisé dans le département de Paris, le Samu social s'est progressivement développé pour couvrir l'ensemble du territoire national. Les départements organisent ainsi sur leur territoire le dispositif d'aide aux sans-abri. Il s'inscrit dans le cadre de la politique départementale en faveur des plus démunis et donc dans le cadre du règlement départemental d'aide sociale. L'intervention du Samu social est conforme à l'arrêté préfectoral dans chaque département.

par découragement, de nombreuses personnes n'appellent plus le 115². »

Or, ce sont les demandes exprimées qui servent à l'évaluation des besoins : évaluation très approximative, dès lors que les besoins, qui explosent, sont mal (re)connus et mal identifiés. Problème de méthode qui constitue un des points d'achoppement des diagnostics qui doivent permettre depuis janvier aux DDSCS (directions départementales de la cohésion sociale) et aux associations d'établir des projets territoriaux de sortie de l'hiver (PTSH), dont l'objectif est d'établir une programmation des places à créer en fonction des besoins locaux : seules les personnes effectivement hébergées dans le cadre du dispositif hivernal sont comptabilisées. Ce qui signifie que ni les personnes déboutées ni, *a fortiori*, celles qui se sont lassées d'appeler ne sont prises en compte (d'après la FNARS, toujours sur la base du baromètre effectué tous les deux mois, 65% des demandes d'hébergement auprès du 115 demeuraient encore sans réponse en février 2013, faute de places). Dans le Rhône, le diagnostic territorial envisage ainsi la création de trois cent cinquante nouvelles places, alors que dans la semaine du 11 mars, près de cinq cents demandes par jour n'ont pas été honorées.

De fait, il est difficile de recenser précisément les populations concernées en l'absence de données précises. Un rapport parlementaire de janvier 2012 sur la politique d'hébergement d'urgence³ estime que 150 000 personnes sont « sans domicile » dans notre pays, rejoignant les chiffres de la Cour des comptes fin 2011⁴. Ceux-ci sont plus élevés

2. Fondation Abbé Pierre, *L'État du mal-logement en France. 18^e rapport annuel*, 2013, p. 17. D'après l'enquête de Médecins du Monde réalisée en janvier-février 2013 sur l'état des lieux de l'hébergement d'urgence « *en période hivernale dans trois villes de France* », dans près d'un cas sur deux, les personnes concernées ont renoncé à appeler le 115, à cause de refus répétés du 115, de la barrière de la langue, du délai d'attente trop long ou de non-réponse.

3. Rapport d'information n° 4221 sur l'évaluation de la politique de l'hébergement d'urgence, Danièle Hoffman-Rispal et Arnaud Richard, Assemblée Nationale, janvier 2012.

4. Cour des comptes, *Rapport d'évaluation sur la politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile*, novembre 2011.

que les derniers chiffres de l'Insee, établis, dans l'attente de son enquête « Sans domicile 2012 » [► Encadré], à partir du recensement de la population, de l'enquête « Établissements sociaux » de 2008 et de diverses sources administratives⁵, qui évaluent à 133 000 le nombre de personnes sans domicile en France métropolitaine. Parmi elles, 33 000 sans abri ou en établissements sociaux spécialisés dans l'hébergement d'urgence, 66 000 accueillies dans des établissements sociaux de longue durée (centres d'hébergement et de réinsertion sociale, établissements d'accueil mère-enfant, centres dédiés aux demandeurs d'asile...) – dont 30 % de mineurs et 40 % de femmes⁶, et 34 000 accueillies dans des logements ou des chambres conventionnés à l'aide au logement temporaire (ALT), en places d'urgence ou de plus longue durée, hors établissements sociaux.

L'enquête Insee-Ined « Sans domicile 2012 »

L'enquête a été menée par l'Insee et l'Ined pendant l'hiver 2012 auprès des « sans-domicile », définis précisément comme les personnes qui ont recours aux services d'hébergement proposant pour quelques jours ou quelques mois un hébergement gratuit ou quasi gratuit, et comme les « sans-abri » qui vivent dans la rue ou dans des abris de fortune (plus généralement dans des lieux non prévus pour l'habitation). Ses premiers résultats ne sont pas encore connus (ils étaient prévus pour le deuxième trimestre 2013).

La précédente enquête, menée en 2001, soit onze ans auparavant, établissait à 86 000 le nombre de personnes sans domicile, dont 63 500 personnes privées de domicile, 16 000 enfants et 6 500 personnes logées dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ou d'hébergement provisoire (CPH) pour réfugiés. Il est

5. Pierrette Briant, Nathalie Donzeau, *Insee Première*, n° 1330, « Être sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles », janvier 2011.

6. Ces dernières ne représentent que 21 % des personnes sans abri et en centre d'urgence.

acquis que ces résultats, parcellaires, minoraient déjà la réalité de l'exclusion du logement en France, qui n'a, par ailleurs, fait que croître depuis avec la précarisation et la paupérisation croissantes.

Les sans-domicile ont été contactés lors de leurs visites dans les services d'aide qu'ils fréquentent. Pour les « sans-abri » hors services d'hébergement, l'approche ne pouvant être qu'indirecte, la méthode choisie a été d'interroger les personnes qui fréquentent les distributions gratuites de repas. Cette méthode n'est donc pas exhaustive, puisqu'elle manque les sans-abri qui ne se rendent pas dans ces distributions de repas. À l'inverse, elle prend en compte des personnes logées fréquentant ce type de services.

En 2012, le champ de l'enquête a été élargi : ont été inclus en particulier les services ouverts dans le cadre du plan Grand froid, les services de petits-déjeuners et les haltes de nuit proposées par les associations. Par ailleurs, l'enquête doit fournir des informations sur les non-francophones. En effet, selon les associations consultées, leur nombre a nettement augmenté, ce qui rendait leur interrogation encore plus utile. En 2001, les non-francophones avaient été dénombrés mais n'avaient pas été interrogés.

La collecte a été effectuée du 23 janvier au 3 mars 2012. Le choix d'une période hivernale, comme en 2001, permet d'espérer atteindre le maximum de sans-domicile. C'est en effet à ce moment de l'année que les personnes sans domicile fréquentent le plus les structures d'aide, et que l'offre de services est la plus importante.

L'enquête porte sur les agglomérations de 20 000 habitants et plus. Cependant, quatre-vingts agglomérations de 5 000 à 20 000 habitants ont été échantillonnées, des données ont été recueillies sur les services y exerçant une activité. Une enquête méthodologique y a été menée par l'Ined. Ces données permettront d'extrapoler les résultats de l'enquête à l'ensemble des agglomérations de plus de 5 000 habitants.

Source : www.insee.fr/fr/insee-statistique-publique/?page=connaitre/rae/partie1_3.htm

Plus largement, il faut considérer comme exclues du logement les milliers de personnes contraintes d'être hébergées dans des structures d'accueil collectives. L'ensemble du secteur de l'hébergement et de l'habitat temporaire compte plus de 310 000 places en 2012, dont 36 600 places d'accueil d'urgence (en CHU et autres places d'urgence, chambres d'hôtel, lits halte soins santé, résidences hôtelières à vocation sociale), 43 800 places d'hébergement d'insertion (CHRS, places de stabilisation, centres maternels), 41 700 places destinées aux demandeurs d'asile dans les CADA, AUDA, hôtels et autres places d'accueil d'urgence, ainsi qu'aux réfugiés statutaires dans les CPH, 192 500 places en logements d'insertion (résidences sociales, foyers de travailleurs migrants ou foyers de jeunes travailleurs, places financées par l'ALT ou en intermédiation locative)⁷. Compte tenu de la forte mobilité des personnes au sein des structures d'accueil, ce sont en fait beaucoup plus de personnes qui sont ainsi accueillies dans le dispositif d'hébergement et de logement temporaire au cours de l'année.

Si l'on considère également (et il faut le faire) les personnes accueillies en résidences sociales *ex nihilo* non comptabilisées par l'Insee (18 142), résidant en chambres d'hôtel (dans des conditions souvent indignes, 38 000), ou en habitations de fortune (85 000⁸) et les personnes en hébergement « contraint » chez des tiers (411 000), la Fondation Abbé Pierre évalue à plus de 685 000 les personnes « privées de domicile personnel⁹ ». Ces chiffres, ajoutés aux précédents, donnent une idée de l'ampleur du phénomène.

7. Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France. 18^e rapport annuel*, 2013, p.59.

8. Ces chiffres, qui prennent en compte les personnes qui logent dans des baraques de chantier, des locaux agricoles, des logements en cours de construction, des cabanes, des constructions provisoires ou en camping à l'année, semblent eux aussi sous-évalués. Cf. France Poulain (*Le camping aujourd'hui en France, entre loisir et précarité*, DDEA de l'Oise, 2009) qui estimait à 100 000, dans une enquête CNRS de 2005, les personnes vivant à l'année en camping ou en mobile-home (hors marinières et gens du voyage).

9. Fondation Abbé Pierre, *op. cit.*, p.239.

Ce n'est donc rien de dire que le dispositif d'hébergement est aujourd'hui sous pression, et ne permet pas de répondre à toutes les situations de précarité et d'exclusion.

D'autant que les personnes sans domicile ne constituent pas un groupe homogène et, au contraire, se diversifient à mesure que le chômage augmente, que la précarité progresse, et avec elle le nombre de travailleurs pauvres. Dans le même temps, l'évolution des structures familiales (séparations, garde des enfants¹⁰, familles recomposées...) et le recul de la vie en couple créent de nouveaux besoins. Personnes âgées isolées (même minoritaires, on observe une progression de 66 % des demandes de personnes de plus de 65 ans), demandeurs d'asile déboutés, anciens détenus, jeunes peu qualifiés ou en rupture familiale, chômeurs, travailleurs pauvres et précaires, femmes victimes de violences conjugales, personnes présentant des problèmes de santé et, de plus en plus, familles en attente d'un logement social (d'après le baromètre hivernal de la FNARS, les familles avec enfants représentaient la moitié des demandes d'hébergement au 115 en décembre 2012, en augmentation, avec les migrants, de 72 % par rapport à l'année précédente)... : l'exclusion du logement, commune à tous, recouvre des réalités et des besoins très différents, et crée des situations neuves. Ainsi, la part des familles (soit au moins un enfant mineur accompagné d'au moins un adulte, ou une femme enceinte de plus de trois mois) parmi les usagers de l'urgence sociale a explosé en dix ans. A Paris, elle a augmenté de 400 %, passant de 12 % des individus hébergés via le 115 à 49 %. Plus de la moitié de ces familles sont composées de femmes seules avec enfants

10. Les parents « non-gardiens », et particulièrement les pères (très majoritaires), rencontrent souvent, après la séparation qui les oblige à quitter le domicile familial, de graves difficultés de relogement. Les pères séparés connaissent fréquemment une période marquée par des conditions de logement précaires (hébergement chez un ami, un parent, hôtel...) et la succession de logements « transitoires » successifs. Il n'est pas rare de voir celle-ci déboucher sur un parcours d'errance, et le plus souvent, l'impossibilité de se reloger (et selon les normes exigées pour accueillir des enfants) entraîne de lourdes conséquences en termes d'exercice du rôle parental et de préservation des liens familiaux.

ayant été expulsées de leur lieu d'habitation (de nouveaux records ont été atteints en matière d'expulsions, avec plus de 113 000 décisions de justice prononcées en 2011¹¹). 84 % d'entre elles n'ont d'autres ressources que les prestations sociales. Mais si le nombre de familles prises en charge a augmenté, c'est également la durée de prise en charge qui s'est considérablement allongée, passant en moyenne de dix-huit à cent trente jours. Dans ce contexte, l'effort du Samu social de Paris, par exemple, en termes d'hébergement comme de financement, est aujourd'hui plus important pour les familles que pour les personnes seules, pourtant public cible de l'urgence sociale¹².

René, célibataire, Wasquehal (Nord)

René travaille, il est carreleur dans le bâtiment, en intérim. Aujourd'hui, il n'a plus de difficulté de logement, mais pendant quatre ans, il a vécu dans sa voiture. En février 2007, criblé de dettes, il a dû quitter son appartement. Il ne pouvait pas rembourser 1 500 euros de dettes par mois et payer un loyer. « Ça s'enchaîne, un jour, on contacte une société de crédit et c'est parti... C'est vicieux, on emprunte 200 euros et il y a 40 euros d'intérêt par mois... ».

Il s'installe alors sur un parking et travaille pour rembourser ses prêts. Quand ça marche bien, il s'offre un resto ou une nuit d'hôtel, de temps en temps. En 2009, il n'a plus de dettes. Il commence alors à chercher un logement, remplit des dossiers, va voir les services sociaux, et s'entend répondre qu'il n'est pas prioritaire, que célibataire et travaillant, il pourrait se payer l'hôtel, et qu'il est « marginal ».

Un jour, un sans-abri qui vivait à 300 mètres de lui, lui parle du DAL. Il va à une permanence, fait un dossier de droit au logement opposable et est reconnu prioritaire.

11. Multiplication des expulsions qui s'accompagne d'un net durcissement dans le traitement des situations et la mise en œuvre des procédures (12759 expulsions ont été réalisées avec le concours de la force publique en 2011).
12. Fondation Abbé Pierre, *op. cit.*, p.138.

Sa situation est alors médiatisée, d'abord des articles dans des journaux locaux, puis c'est M6, TMC, RTL et TF1 qui viennent l'interviewer sur son parking. Le lendemain d'une émission, un dimanche matin, la directrice du centre social en personne vient lui annoncer sa prise en charge à l'hôtel. Le lundi, il est convoqué à une réunion, dix-huit personnes autour de lui, dont le maire, qui déclare à son sujet: « *Vous le logez vite fait.* » Dix jours plus tard, il entre dans son appartement, c'était en décembre 2010.

Relogé, il n'en reste pas moins révolté: « *Dans le Nord, il manque 45 000 logements pour les familles et les personnes. D'année en année, pour avoir un logement, c'est de pire en pire. C'est comme ça dans le Nord, mais c'est pareil à Rennes ou à Nantes, ou à Paris, à Paris c'est même pire.* » Ce qui le choque aujourd'hui, c'est de voir des jeunes vivre dans leur voiture: « *Moi, j'ai passé presque 4 hivers dans ma voiture. Quand il fait -14° dehors, c'est -20° dans la voiture avec la tôle, ils risquent de mourir, faut avoir un moral d'acier pour supporter tout ça... Je trouve ça écœurant, il faudrait créer un autre système, mais ça, c'est de la politique.* » Et joignant les actes à la parole, il milite au DAL, « *pour avoir des résultats* ».

Témoignage DAL

Or, les dispositifs d'accueil et d'hébergement, conçus pour des exclus isolés, ne sont pas adaptés à l'afflux et à la demande de ces publics nouveaux, en particulier les familles à la rue, et singulièrement les femmes seules avec enfants. Avec 78 % de demandes d'hébergement au 115 non satisfaites, on conçoit facilement que les couples avec enfants, désormais majoritaires dans la demande, soient les premières victimes du manque de places.

L'inadaptation structurelle de l'offre d'hébergement entraîne donc des recours massifs aux nuitées d'hôtel, solution, très onéreuse, de dernier recours pour assurer notamment l'accueil d'urgence de nombreuses familles privées de domicile ou en rupture d'hébergement. Fin 2011, sans tenir compte

des places mobilisées par les collectivités locales, on comptait 15498 places financées par l'État, pour une somme de 95 millions d'euros (soit 43% des dépenses d'hébergement d'urgence), contre 13948 fin 2010 – l'essentiel des places d'hôtel se situant en Ile-de-France (12842 places). Comme le note le Samu social de Paris¹³, « *l'hébergement hôtelier en long séjour pallie le manque de places sur les dispositifs plus adaptés tels que les centres maternels, les CHU, les CHRS, le logement social* ». Or, cette solution est préjudiciable à la vie familiale et invivable pour des enfants scolarisés : absence de sanitaires dans la chambre, absence d'installation pour faire la cuisine, promiscuité, surpeuplement, bruit, quand ce n'est pas vétusté et insalubrité, mais aussi insécurité financière (augmentations abusives et non encadrées du loyer), autonomie relative, statut précaire, absence de mesures d'accompagnement social et de perspectives de réinsertion (contrairement au secteur de l'hébergement)... Pourtant, conçus initialement comme une solution transitoire, les hôtels deviennent souvent la solution principale (sur la seule Seine-Saint-Denis, 3000 chambres sont réquisitionnées chaque nuit pour un coût de 18 millions d'euros par an, pour la municipalité de Paris, c'est un effort financier compris entre 20 et 25 millions d'euros par an, pour 3000 nuitées quotidiennes, tandis que le Samu social, financé par l'État, débourse près de 100 millions d'euros par an pour loger toutes les nuits environ 20000 personnes en Ile-de-France).

Hébergement d'urgence : « L'État s'est totalement désengagé »

Un millier de familles dorment chaque nuit à l'hôtel à Paris. Un quotidien d'itinérance et de « débrouille » rythmé de déménagements plus ou moins forcés. Aussi décriés qu'indispensables, les hôtels sociaux continuent pourtant à loger les plus démunis, avec parfois, au bout du couloir, l'espoir d'accéder à un logement stable et digne. On rejoint l'hôtel Moderne après avoir traversé une petite

13. Rapport d'activité de 2009 du Samu social de Paris.

cour, au 27 rue du Poteau dans le 18^e arrondissement de Paris. Caché de la rue, le bâtiment en briques de six étages n'est pas un établissement de tourisme mais un hôtel meublé, qui sert de solution d'hébergement d'urgence pour des familles sans ressources. De moderne, l'établissement n'a gardé que le nom. L'immeuble est vétuste, la cage d'escalier ouverte à tous les vents, les portes des chambres ferment à peine.

Pourtant, sept familles vivent encore ici. Au troisième étage, cohabitent deux d'entre elles : les Sissoko et leurs deux enfants en bas âge et les Abou qui en ont trois. Chaque foyer occupe deux chambres de 9 m², séparées par le couloir de l'hôtel. Pour des raisons pratiques, l'une des deux salles est utilisée comme garde-manger et cuisine : chaque ménage doit donc vivre et dormir dans la même pièce. Assise sur le lit familial qui occupe les trois quarts de l'espace, madame Sissoko décrit de sa voix douce ses conditions de vie au quotidien : la promiscuité bien sûr, l'absence de vie de couple, mais aussi l'insécurité, les cris, le froid, et les problèmes d'hygiène : *« la saleté, le gras, les matelas infestés de puces, les cafards, les souris. »*

[...] La violence et l'insécurité s'invitent parfois dans le voisinage. Derrière la cinquième porte sur le palier, se trouve une chambre de *« passage »* explique madame Abou : *« On rencontre des prostituées et des toxicomanes dans tous les hôtels comme celui-ci. Toutes les nuits, entre deux et six heures du matin, on entend des gémissements, quand ce n'est pas des cris et des disputes ! »* Inutile d'appeler la police : elle ne se déplace plus. La mairie d'arrondissement, régulièrement informée, ferme également les yeux. *« Ces dérives finissent par arriver à partir du moment où l'on loge ensemble les plus défavorisés. C'est malheureusement le cas dans ces hôtels bas de gamme, dans lesquels les hôteliers ne procèdent à aucune sélection... »* soupire, impuissant, Gérald Briant (PCF), adjoint au maire du 18^e arrondissement, chargé des affaires sociales et de La lutte contre les exclusions.

« L'hébergement en hôtels meublés est une véritable

fabrique de bombes sociales», prévient-il gravement. Après avoir cessé de payer pour ces chambres délabrées, la municipalité a bien donné aux familles une liste d'hôtels afin qu'elles se cherchent un nouveau logement, mais aucun ne convient : trop mal entretenus, trop éloignés de l'école ou du travail, ou trop stricts – il peut être interdit de cuisiner, d'apporter ses propres meubles, de recevoir des visites ou même de rentrer chez soi après une certaine heure ! Alors, malgré leurs conditions de vie actuelles, les deux femmes préfèrent rester et refusent d'être trimbalées d'hôtel en hôtel. Toute une vie à déplacer à chaque déménagement : « *J'ai dû changer trois fois d'hôtel en un an et demi* », rembobine madame Abou. « *Depuis 2007, j'ai déménagé six ou sept fois* », renchérit madame Sissoko. « *Pour la majorité des gens, les principaux traumatismes de la vie apparaissent au moment d'un changement de boulot ou de foyer. Pour ces familles, ces déchirements sont constants* », rappelle Gérald Briant. Désespérées, les deux voisines sont aujourd'hui prêtes à tout pour obtenir un logement stable. « *Une grève de la faim devant la mairie. C'est le seul moyen qu'il nous reste pour faire bouger les choses.* »

Pierre Havez, *Ragemag*, 4 avril 2013

Désengagement de l'État, car l'hébergement d'urgence est d'abord l'affaire de l'État qui, depuis 2007 et la loi sur le droit au logement opposable (DALO), doit offrir suffisamment de structures d'accueil aux sans-abri pour honorer le principe d'inconditionnalité de l'hébergement d'urgence. Les structures existantes étant saturées, le Samu social continue à répondre quotidiennement à environ 21 000 demandes d'hébergement, un chiffre qui a doublé en quelques années seulement. Tout le monde s'accorde à dire que l'hôtel doit demeurer une solution temporaire, avant d'intégrer des structures plus durables bénéficiant d'un accompagnement social qui doit permettre le retour à un logement dans le privé, mais les exemples ne sont pas rares de familles ballottées d'hôtel en hôtel pendant cinq ou dix ans. En l'absence de

politique de construction de logements (très) sociaux et de petites structures d'hébergement à la hauteur des enjeux, les hôtels meublés restent un filet de sécurité indispensable pour les collectivités locales, obligées, de plus en plus (avec le soutien essentiel des associations), de prendre le relais de l'État déficient.

Les structures d'accueil d'urgence, d'hébergement (souvent marquées par le manque d'hygiène, d'intimité et de sécurité, malgré le plan d'« humanisation » engagé en 2008) et les différentes formules de logement intermédiaire ou d'insertion ne peuvent endiguer l'ampleur actuelle du phénomène d'exclusion du logement. Ainsi, malgré l'augmentation du nombre de places d'hébergement ouvertes temporairement dans le dispositif d'accueil hivernal (6000 en 2010, 15000 en 2011, 19000 en 2012), les capacités restent insuffisantes, inadaptées à l'évolution des publics et inégalement réparties sur le territoire. Devant la saturation des dispositifs d'accueil, c'est toujours une gestion saisonnière, « au thermomètre », qui prévaut : chaque année, les mêmes « solutions » sont bricolées en urgence dans le cadre des plans hivernaux (utilisation de bâtiments vacants, mobile-homes, gymnases, salles polyvalentes, casernes, locaux d'association...) – simples « mises à l'abri », précaires et temporaires, souvent improvisées, qui disparaissent dès la fin du dispositif d'urgence (9446 places supplémentaires ont ainsi été ouvertes puis refermées dans le cadre du plan hivernal 2011-2012). D'autant qu'un système tournant oblige les sans-abri à retourner à la rue après, au mieux, quelques jours d'hébergement, pour refaire une demande auprès du 115. Dans ces conditions, l'accès aux droits sociaux les plus élémentaires ne peut être assuré et le dysfonctionnement des politiques de lutte contre l'exclusion maintient de fait les personnes dans une précarité chronique, sans perspective d'insertion durable.

Malgré la volonté initialement affichée par le gouvernement, cet hiver n'a pas fait exception : l'impréparation et le court-termisme perdurent, du retard au démarrage du plan hivernal jusqu'à la confusion autour du 31 mars, avec l'annonce du maintien des places hivernales, puis celle de leur fermeture,

si bien que seuls trois centres sont restés ouverts à Paris. Sans programmation planifiée (on attend toujours les « projets territoriaux » prévus pour le 15 février) ni plan de répartition (à Paris sont regroupées 60 % des places d'hébergement de l'Île-de-France, alors que la population de la capitale ne représente que 16 % de celle de la région), nous sommes très loin de l'accueil inconditionnel des personnes sans abri imposé par le code de l'action sociale et des familles et du principe de continuité de la prise en charge, et les personnes sans « solution » restent ou retournent à la rue, de plus en plus nombreuses. Les conditions de sortie de l'hiver pour les personnes sans abri sont, en effet, tout aussi difficiles, avec un grand nombre de structures qui ferment au plus tard en juillet, sans orientation ni solution de prise en charge.

Le droit à l'hébergement, prévu par la loi, est littéralement bafoué. Des mesures d'urgence de mobilisation des logements et locaux vacants doivent donc être immédiatement prises, et des instructions strictes transmises aux préfets pour mettre à l'abri les 150 000 sans-logis que compte notre pays.

Les réformes d'urgence indispensables

15. Droit à l'hébergement: renforcer les obligations municipales de création de places d'hébergement et les sanctions en cas de défaillance.

16. Instituer un service public de l'hébergement, chargé de pourvoir à toutes les demandes de détresse et d'accueil des personnes sans logis, et doté des moyens financiers suffisants, ainsi que du droit de réquisition et du pouvoir de mobiliser les biens vacants publics.

17. Respecter et appliquer la loi (L345-2-1 et L345-2-2 du code de l'action sociale): suspendre immédiatement toute remise à la rue, et orienter les personnes hébergées vers une structure de stabilisation ou un relogement.

18. Reconnaître des droits aux hébergés, comme pour les résidents des foyers de travailleurs migrants.

3. Faire cesser les expulsions et réquisitionner

Quel plus sinistre bilan tirer ? Le nombre de personnes sans logis a doublé en dix ans. Elles étaient 150 000, dont quelque 30 000 enfants, en 2012. Mais plus il y a de gens dehors, plus cela finit par paraître banal, moins on prête attention à une situation inacceptable. Elle devrait pourtant indigner et inciter à réagir sans délai, à la hauteur du désastre – surtout un gouvernement qui se dit de gauche.

Tolérer l'intolérable

Avant la rue, avant les centres d'hébergement d'urgence (les soirs de chance, quand le 115 peut répondre), tout le monde a eu un logement. On ne naît pas SDF. Bintou, 49 ans, a appris par courrier qu'elle serait expulsée quinze jours plus tard avec ses deux filles étudiantes, dont une handicapée. Elle a perdu son emploi en 2007 ; elle élève seule ses enfants. Elle est aujourd'hui sans droit ni titre, expulsable à tout moment depuis la résiliation de son bail, avec l'angoisse permanente que la procédure d'expulsion se poursuive et aboutisse. Au cours des trois dernières décennies, ce sont ainsi près de 3 millions de ménages qui ont fait l'objet d'une décision de justice et se sont retrouvés dans ces situations de très grande fragilité.

Plus de 110 000 décisions d'expulsions sont prises chaque année. 13 000 ménages, soit au moins 20 000 personnes, sont expulsés avec l'« aide » de la force publique. Le traitement de ces situations a pris une dimension répressive sans précédent ces dix dernières années, les autorisations de recours à la force publique augmentant de 66 % et les expulsions effectives avec l'intervention de la police doublant sur la même période.

Un pas a même été franchi : les expulsions de squats se sont multipliées cet hiver. Jusque-là respectée par tous les gouvernements, la trêve hivernale n'a pas empêché les préfetures, avec l'assentiment des ministères du logement et de l'intérieur, d'envoyer la police déloger des familles avec enfants durant les frimas, à Toulouse, Rennes, Saint-Denis, Paris..., dans un contexte de saturation des dispositifs d'hébergement. De fait, une loi votée en 1991, sous un gouvernement socialiste, avait ouvert une brèche dans la sacro-sainte trêve hivernale, arrachée par l'abbé Pierre à la suite de son célèbre appel de février 1954. Une alternative s'offre dès lors à l'actuelle ministre du logement : associer son nom à la banalisation des expulsions de squatters en hiver, ou à une nouvelle loi qui rétablit la trêve hivernale pour tous.

Les expulsions illégales continuent

M^{me} R., sa fille de 2 ans et son mari handicapé ont été expulsés de leur logement, illégalement, avant l'échéance des délais fixés par la justice, sans huissier ni force publique, un lundi de Pâques, le 1^{er} avril dernier. De retour dans la soirée, ils ont découvert que la serrure avait été changée, le logement vidé. Ils se sont présentés à la police, qui a refusé de prendre leur plainte. Depuis ils sont à la rue, hébergés à droite à gauche.

Après contact avec le DAL, cette famille a pu faire enregistrer une plainte le 8 avril, dont le propriétaire a été informé. Le 11 avril, un courrier demandant la réintégration a été transmis par le DAL à la préfecture du Val de Marne. Sans suite à ce jour.

Le 12 avril, la famille a trouvé un logement rendu inhabitable, cloisons et sanitaires abattus, des papiers et des affaires leur appartenant abandonnés dans les gravats. À l'origine de cette expulsion, un impayé de loyer de 600 euros. Le bailleur, propriétaire de tout le bâtiment, a alors tout fait pour se débarrasser de ses locataires, signalant l'impayé, refusant le versement des loyers, le FSL, prévenant immédiatement la CAF pour faire suspendre les allocations logement, de façon à creuser la

dette. Les services sociaux ont « oublié » de conseiller à la famille de déposer une demande HLM et un DALO... Un jugement d'expulsion a été rendu en octobre 2012. Le commandement de quitter les lieux a été délivré le 5 février. Le délai arrivait à terme le 4 avril. Le bailleur aurait dû alors demander le concours de la force publique et attendre, après accord du préfet, que le commissaire exécute la décision.

Cette expulsion illégale n'est qu'un cas parmi beaucoup d'autres. Et beaucoup d'expulsions parfaitement illégales restent impunies, encourageant les bailleurs indélicats à continuer de faire « justice » eux-mêmes.

Alors que les loyers à la relocation progressent inexorablement (6 % à Paris et 5 % en Ile-de-France en 2012), que les charges locatives explosent (le médiateur national de l'énergie estime que 42 % des usagers ont restreint leur chauffage pendant l'hiver 2011), les revenus des familles stagnent, quand ils ne baissent pas, sous la pression du chômage de masse et de la précarisation accélérée. Un exemple : sur les premiers mois de l'année 2013, les seules offres d'emploi proposées aux chômeurs ardennais sont des CDD de moins d'un mois.

On attend toujours les réquisitions promises

Face à cette situation de crise, de tous les horizons associatifs monte l'exigence d'un moratoire sur les expulsions et d'une réquisition de logements vacants ou inoccupés au profit des familles sans logis. D'autant que celle-ci est rendue possible depuis l'ordonnance d'octobre 1945. Il suffit de décider de l'appliquer.

Initialement pensée pour une durée de trois ans (elle devait expirer au 31 décembre 1948), elle est toujours en vigueur 68 ans plus tard et reste un des leviers possibles des pouvoirs publics. Possible, mais rarement utilisé. 100 000 arrêtés ont

été pris dans les années 1960, mais depuis, son usage est des plus anecdotiques.

En décembre 1994, Jacques Chirac, alors maire de Paris, réclame l'application de l'ordonnance de 1945, après que le débat des mal-logés a été relancé par l'association Droit au logement (DAL), qui occupe alors le 7, rue du Dragon à Saint-Germain-des-Prés (Paris) avec l'abbé Pierre, Albert Jacquard, M^{gr} Gaillot et le soutien actif de nombreuses organisations et associations. Une cinquantaine d'habitations est alors concernée. Quelques mois après la victoire de Jacques Chirac à l'élection présidentielle de 1995, le gouvernement d'Alain Juppé renouvelle l'opération. Un peu plus d'un millier de résidences sont visées, essentiellement en Ile-de-France. Le patrimoine réquisitionné, propriété de banques ou de compagnies d'assurances, est par la suite en majorité racheté par des bailleurs sociaux pour intégrer le parc HLM. En 2001, sous Marie-Noëlle Liennemann, ministre du logement de Lionel Jospin, une poignée de logements sont finalement réquisitionnés à Paris et en Ile-de-France, sur les 430 envisagés initialement.

L'ordonnance de 1945 prévoit deux régimes possibles de réquisition pour les pouvoirs publics. Le premier stipule que tout maire a le droit de prononcer la réquisition de locaux vacants nécessaires au logement de familles sans abri, « en cas d'urgence et à titre exceptionnel lorsque le défaut de logement de la famille dont il s'agit est de nature à apporter un trouble grave à l'ordre public ». Les bailleurs touchent une indemnité dont le montant est fixé par décret. A titre d'exemple, le décret du 21 décembre 2006 détermine le loyer des logements réquisitionnés à 5,34 euros du mètre carré à Paris, à 4,57 euros du mètre carré dans le reste de l'agglomération parisienne et à 3,81 euros du mètre carré ailleurs. Le second régime étend le droit de réquisition dans toutes les communes où sévit une crise grave du logement, qui se caractérise, selon la jurisprudence, par d'« *importants déséquilibres entre l'offre et la demande de logements au détriment de certaines catégories sociales* ». Sont concernés tout d'abord les locaux d'habitation puis, à partir de 1956, ceux

à caractère commercial ou professionnel. Une indemnité est prévue pour le propriétaire.

Parallèlement à l'ordonnance de 1945, un article de la loi de 1998 relative à la lutte contre les exclusions vient compléter le dispositif de réquisition en vigueur. Le préfet peut désormais réquisitionner des locaux appartenant à des personnes morales, vacants depuis plus de douze mois, pour une durée maximale de six ans, dans les communes où existent d'importants déséquilibres entre l'offre et la demande de logements au détriment de personnes à revenus modestes et de personnes défavorisées. Un organisme se voit confier la gestion de ce local par le préfet, à charge pour lui de le mettre en location : cela peut être l'État, une collectivité territoriale, un organisme HLM... C'est la réquisition dite avec attributaire (articles L642 et suivants du code de la construction et du logement). Il s'agit d'une privation « temporaire » du droit de jouissance, qui vient rappeler aux propriétaires qu'un bien immobilier sert avant tout à loger, non pas à spéculer.

C'est cette procédure de réquisition – moins facile à mettre en œuvre que celle prévue par l'ordonnance du 11 octobre 1945, car plus restrictive et, par conséquent, moins efficace –, que Cécile Duflot, le 29 octobre 2012, annonce vouloir mettre en œuvre devant les médias et une délégation de la Plate-forme Logement des Mouvements sociaux, reçue à l'issue de la Marche des réquisitions.

Le 29 septembre, pendant la discussion de la première loi Duflot, le député du Front de Gauche André Chassaigne (PCF) avait présenté un amendement facilitant la réquisition, par la suppression des délais dilatoires qui permettent aux grands bailleurs d'échapper à la mesure. Cécile Duflot « s'en [était remise] à la sagesse du Parlement ». L'amendement avait été adopté, la loi votée, il en devint l'article 8. Las, courant octobre, le Conseil constitutionnel invalidait l'ensemble de la loi Duflot 1, au motif que le processus parlementaire n'aurait pas été respecté.

Quand Cécile Duflot annonce son intention d'appliquer la procédure de réquisition issue de la loi de 1998, les associations objectent la meilleure efficacité de l'ordonnance du

11 octobre 1945. La ministre souligne que l'amendement Chassaigne facilitera les choses, et le 1^{er} novembre, le Premier ministre Jean-Marc Ayrault soutient les réquisitions.

Quand, le 20 novembre, la loi Duflot est représentée à l'Assemblée, la version adoptée en septembre reste inchangée, sauf... l'article 8, qui a disparu du texte. Supprimé par le ministère. Interrogée en séance dans la nuit du 20 au 21 novembre, Cécile Duflot refuse de rétablir l'amendement Chassaigne, mais déclare : « *Je vous propose donc, comme prévu, de revoir cette question dans le cadre du projet de loi qui vous sera soumis au printemps. Nous aurons alors la possibilité d'évaluer le dispositif adopté aujourd'hui et de vérifier si des avancées peuvent y être apportées. Quoiqu'il se passe aujourd'hui, cela n'épuisera pas le débat, et nous reprendrons les termes de la concertation avec l'ensemble des associations de propriétaires et de locataires, et aussi avec les associations du mouvement social concernées. Je m'y engage solennellement devant vous [la représentation nationale].* » André Chassaigne en prend acte et retire son amendement.

Pendant ce temps, les agents de l'État passent au crible les fichiers de l'administration fiscale pour repérer les logements appartenant à des personnes morales (entreprises, associations, institutions...), éligibles à la taxe sur les logements vacants, inoccupés depuis plus de dix-huit mois, dans quatre régions où le marché immobilier est particulièrement tendu (Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes et Midi-Pyrénées).

Une note publiée par le ministère en avril fait le point sur l'avancée des réquisitions. La pêche est mauvaise. En Ile-de-France, sur les 90 000 logements sortis des fichiers vacants, seuls 7 500 immeubles, comportant entre cinq et dix logements vacants, sont retenus par les services de l'État après un premier examen. « *Les procédures de réquisition sont longues et complexes. Il n'est pas rentable de lancer le processus pour un seul logement isolé* », explique-t-on à la préfecture d'Ile-de-France. 366 immeubles, soit 5053 logements, reçoivent ensuite la visite d'agents de l'État. Résultat : 80 %

d'entre eux seraient ou devraient être remis spontanément sur le marché. Au final, combien de bâtiments ont-ils vraiment été réquisitionnés ? 412 logements doivent faire l'objet d'une intervention directe de l'État, intervention qui peut aller jusqu'à la réquisition. Sur ce total, la procédure est en passe d'aboutir pour quatre immeubles (trente logements). Situés à Dourdan (Essonne), Nanteuil-lès-Meaux (Seine-et-Marne), Roissy-en-France (Val-d'Oise) et Saint-Maur-des-Fossés (Val-de-Marne), ils risquent fort d'être les seuls réquisitionnés de l'ère Duflot. Autant dire, quasi rien, et zéro pointé à Paris, où la crise est la plus sévère et où l'Insee a recensé 101 000 logements vacants en 2010 !

En région, c'est aussi l'échec. En Provence-Alpes-Côte d'Azur, sur les 24 000 logements potentiellement vacants, 278 ont été retenus pour une visite, mais tous ne feront pas l'objet d'une intervention de l'État. En Midi-Pyrénées, sur les 912 immeubles repérés, la moitié est en réalité en travaux ou occupée. Pour l'heure, seule une propriété privée de quinze logements dans le centre de Toulouse fait l'objet d'une décision de réquisition.

Une nouvelle fois, le bilan est des plus décevants, du fait de la mise en œuvre très restrictive de la procédure de réquisition, alors même que 7 % du parc de logements ordinaires est constitué d'appartements vacants en 2010. Cela représente 2,4 millions de logements selon l'Insee, dont 500 000 dans les six plus grandes villes de France (Paris, Lyon, Marseille, Nice, Toulouse, Lille, Montpellier). Ce taux est stable depuis vingt ans ! Pour les deux tiers d'entre elles, ces habitations appartiennent à des personnes morales, pour un tiers à des particuliers.

Fin juin, la loi Duflot 2 a été présentée au Parlement. Elle ne prévoit aucune mesure pour améliorer la procédure, alors qu'aucune réquisition n'a été prononcée. Cécile Duflot a communiqué, elle s'est engagée devant les associations à appliquer la loi, elle s'est engagée devant la représentation nationale à l'améliorer. Huit mois plus tard, rien n'est fait, les engagements n'ont pas été honorés. Pourtant, l'opinion et les sans-logis aussi, qui voient chaque jour fleurir les panneaux

« Bureaux à louer », attendent des résultats. On voudrait mettre la loi de réquisition au panier qu'on ne s'y prendrait pas autrement...

D'autant que, par un rétropédalage aussi rapide que brutal, la réquisition de logements vacants a encore été compromise en janvier dernier. La loi de mobilisation pour le logement social accorde désormais un délai de vingt-quatre mois aux personnes morales pour faire des travaux et louer leur bien, ce qui, ajouté aux délais de procédure (trois mois minimum), renvoie l'usage efficace de la loi de réquisition à vingt-sept mois, soit au plus tôt à avril 2015... La loi adoptée en 1998 avait, elle, laissé à l'appréciation du préfet la fixation de ce délai.

À la réquisition, désormais désarmée, est privilégiée une fois de plus la taxe sur les logements vacants depuis au moins deux ans, instaurée par la loi de 1998. Elle doit inciter les propriétaires à remettre leur bien sur le marché locatif. Elle explique, certes, en partie que, depuis 2000, le nombre de logements concernés a diminué (de plus de 146 000 en 2000 à moins de 88 000 en 2011), mais en partie seulement, car de nombreuses réclamations auprès des services fiscaux ont conduit ceux-ci à en exclure beaucoup, devant le nombre des conditions requises. Selon un fonctionnaire des impôts qui a longtemps travaillé sur le sujet, *« il manque tellement de fonctionnaires pour vérifier les déclarations des propriétaires de logements vacants, qu'il suffit d'envoyer une photo du logement avec quelques pots de peinture, pour alléguer de travaux en cours et échapper à la taxe »*. Selon le site du ministère des finances, une quittance d'électricité suffit à démontrer que le logement est habité. En fait, la taxe sur les logements vacants devrait être prélevée sur tous les logements qui ne sont pas éligibles à la taxe d'habitation.

Désormais, le décret du 12 mai 2013 prévoit que toutes les villes de plus de 50 000 habitants (contre 200 000 auparavant), soit 340 communes supplémentaires, 1 151 villes au total, soient concernées. Le taux de la taxe, basé sur la valeur foncière du bien, est quant à lui de 12,5 % la première année et de 25 % la deuxième, contre 10 % et 12,5 % précédem-

ment. La somme induite n'ira plus alimenter la caisse des communes mais celle de l'État, via l'ANAH (Agence nationale de l'habitat).

Qu'on se rassure, Cécile Duflot, ministre du logement, dit ne pas vouloir généraliser cette taxe à toutes les villes; elle pense davantage à une application différenciée, non plus en fonction du nombre d'habitants de chaque zone ou agglomération, mais d'une évaluation de sa « tension locative ». Celle-ci doit être évaluée par des observatoires régionaux, qui doivent voir le jour d'ici la fin 2013.

D'ici là, pour les propriétaires qui seraient convaincus de la nécessité de louer désormais leur appartement, il leur faut savoir qu'ils peuvent bénéficier du Borloo ancien, dispositif entré en vigueur en octobre 2006. La date d'acquisition est sans importance : vous pouvez être nouvellement propriétaire ou l'être depuis très longtemps. Le principe est simple : bénéficiaire d'avantages fiscaux en contrepartie d'un engagement à louer le logement vide, à usage de résidence principale, pendant une durée minimale, tout en respectant des plafonds de loyers et de ressources des locataires. Ainsi, les propriétaires bailleurs peuvent bénéficier d'une déduction fiscale pouvant aller jusqu'à 70% des loyers perçus. Cerise sur le gâteau, avant que ses crédits ne soient réorientés, les fonds de l'Agence nationale de l'habitat servaient à subventionner les travaux éventuels dans ces logements conventionnés, à la condition que ceux-ci soient loués pour une durée minimale de neuf ans.

Ces incitations financières en direction des propriétaires sont en réalité des subventions déguisées à la rente immobilière : elles favorisent les rentes de situation des plus riches sans loger les plus pauvres. Pour mémoire, l'ensemble des dispositifs de défiscalisation sur le logement (13% des niches fiscales) a représenté en 2010 un manque à gagner pour l'État de 710 millions d'euros alors que, dans le même temps, le budget de l'aide personnalisée au logement et le financement du logement social ont été lourdement amputés (240 millions supprimés en 2011 pour la première, 470 millions pour le second)...

Les réformes d'urgence indispensables

19. Utiliser tout de suite la procédure de réquisition du 11 octobre 1945, et rendre efficace la procédure de 1998 : supprimer les recours dilatoires des propriétaires, l'élargir aux propriétaires physiques détenant trois logements et plus, et pour les logements isolés, rendre possible la gestion des réquisitions par les habitants.

20. Instaurer un moratoire sur les expulsions locatives, en attendant le relogement ou le maintien du locataire dans son logement avec signature d'un nouveau bail.

21. Abroger la disposition autorisant l'expulsion d'occupants sans titre en hiver.

22. Allonger la trêve hivernale des expulsions du 1^{er} octobre au 31 mars.

23. Permettre la réintégration immédiate des habitants expulsés illégalement (sans le concours de la force publique, voire sans jugement), et créer dans ces circonstances un délit d'« expulsion illégale ».

4. Encadrer les loyers... à la baisse!

Les locataires craquent. Des drames silencieux, insolubles. Des cas individuels, éparpillés, invisibles, mais massifs. Le coût du logement devient insupportable, à tous les sens du terme.

Ce sont des chiffres ? Non, ce sont des vies. Saïda s'occupe d'un couple de riches bailleurs dans le 17^e arrondissement, qui la loge dans un deux-pièces correct pour 400 euros. A leur mort en 2010, les héritiers vendent l'appartement à des investisseurs italiens et lui signifient un congé vente. Elle subit une série d'opérations aux reins. De retour de l'hôpital en mai, elle découvre qu'elle est expulsée. Pas d'hébergement. Elle s'abrite où elle peut. Son logement est loué 1 200 euros. Après quarante ans au service de ses riches employeurs, Saïda, 63 ans, exténuée, n'a plus de recours. Elle a longtemps dormi sur le trottoir ou dans les bureaux du DAL, et occupé le square Boucicaut avec 200 autres familles. Elle est aujourd'hui relogée, grâce à sa persévérance.

Qui subit les hausses des loyers ?

C'est un fait récent, mais particulièrement significatif : depuis plusieurs années, la part de budget que les Français consacrent au logement ne cesse de croître. Elle atteint, en moyenne, autour de 25 %, désormais bien loin devant l'alimentation (15 %). Une dégradation réelle : la situation était inverse au début des années 1980. En 2010, cette part atteint 26,5 % des dépenses de consommation des ménages, selon le « Portrait social de la France, 2012 », publié par l'Insee. Mais ce n'est là qu'une moyenne, qui lisse les situations et dissimule leur disparité. De plus en plus de locataires, en effet, consacrent la moitié de leur revenu à acquitter leur loyer. Le logement est devenu le premier poste de dépense des Français. Environ un tiers d'entre eux éprouvent des

difficultés à régler leur loyer, selon une étude de l'institut OpinionWay pour l'établissement de crédit Sofinco, publiée mi-avril 2013.

Un bref rappel de l'envolée des loyers illustre, de lui-même, l'impérieuse nécessité de l'enrayer. D'urgence.

On dénombre 11,7 millions de logements locatifs en France : 6,6 millions dans le privé et 5,1 millions dans le public (HLM, SEM, collectivités territoriales). Les Comptes du logement 2011 l'indiquent : en 2009, le montant des loyers acquittés par les locataires s'est élevé à 38,7 milliards d'euros dans le parc privé et à 16,8 milliards dans le public. Mais ces volumes financiers disent mal une situation que l'on n'appréhende qu'une fois mesurée la croissance incroyable des sommes versées pour les locataires : la moyenne des loyers a augmenté d'environ 50 % en France depuis l'an 2000. Elle a doublé depuis 1990, et augmenté deux fois plus vite que l'inflation, comme l'indice des loyers.

Évolution des loyers au mètre carré, dans le parc locatif privé en Ile-de-France (où loge un Français sur cinq) (en euro/m²)

	Province	Petite couronne	Paris	Indice des prix
1990	4,5	8,3	10,2	100
2000	6,2	10,9	13,6	
2012	9,1	16,9	20,8	147,9

Source : Insee-OLAP.

La hausse moyenne des loyers à la relocation a été, pour la seule année 2012, de 6 % à Paris et de 5 % en Ile-de-France (OLAP). Et la situation continue à se dégrader. Parce que la baisse de la production de logements, conséquence de la cherté de l'immobilier et du foncier, menace de renforcer encore la hausse des loyers.

La progression rapide des profits tirés des loyers dans le parc privé détermine et renforce à la fois cette évolution démesurée. En effet, selon le ministère des finances, les revenus locatifs dans le parc locatif privé sont passés de 18,9 milliards d'euros en 2000, à 33 milliards en 2009, soit une hausse de 74 % en dix ans ! On peut raisonnablement

estimer que les profits ont doublé entre 2000 et aujourd'hui. La hausse des loyers a produit un enrichissement deux fois plus rapide des bailleurs, et conduit à un appauvrissement aussi rapide des locataires modestes logés dans ce parc.

Dans le parc HLM, l'augmentation des loyers s'avère, certes, moins rapide, mais reste largement supérieure à l'inflation. Conjuguée à l'érosion de la solvabilité des aides à la personne, la hausse des loyers impacte donc également les locataires du logement social. La dérégulation progressive des loyers, le dépassement fréquent des plafonds de loyer de l'APL et les travaux de mise aux normes énergétiques ont considérablement alourdi la quittance.

Dans le parc locatif social, la Plate-forme Logement des Mouvements sociaux demande la revalorisation des APL, la baisse des loyers, l'arrêt des processus de marchandisation des HLM, et l'abrogation des articles de la loi Boutin (2009) relatifs au logement social.

Comme si l'explosion des loyers ne suffisait pas, il en va, sur la période, identiquement des « charges contraintes » (gaz et électricité, notamment). De plus en plus de foyers renoncent à se chauffer convenablement ou sont victimes de coupures pour impayés. Le tarif (hors TVA) de l'électricité a augmenté d'environ 20% en cinq ans, beaucoup moins vite que le gaz (+ 80% depuis 2005). Mais il devrait augmenter de 30% de plus d'ici 2016, selon la Commission de régulation de l'énergie (CRE). Près de 11% des Français – soit plus de 3 millions de foyers et le double de personnes – déclarent avoir eu ces derniers mois des difficultés à payer leur facture d'électricité, selon le baromètre Powermetrix-AFP publié fin mars 2013. L'Insee définit elle-même la précarité énergétique comme le fait de consacrer plus de 10% de ses revenus à sa facture d'énergie, ce qui concerne, d'après ses données, 3,8 millions de foyers. Le taux de « précarité énergétique » est évidemment plus élevé (18%) chez les locataires que les propriétaires (6%), et en logement social (24%) que dans le privé (15%), selon l'étude précédemment mentionnée. Et l'on ne s'étonnera pas qu'il atteigne des sommets parmi les ménages les plus précaires : ceux-ci sont souvent, en effet,

équipés de chauffages très énergivores, dans des logements souvent très mal isolés. Et le ministère de l'écologie et de l'énergie vient d'annoncer une hausse des tarifs réglementés de l'électricité de 5 % en août 2013 puis de cinq autres en août 2014 : + 10 % en un an, la plus forte augmentation de ces dix dernières années. Les usagers payent aussi les conséquences de la déréglementation du secteur de l'énergie (sans perspective de transition écologique)...

Les loyers ont augmenté de façon ahurissante pour tout le monde. Mais là encore, les inégalités continuent de jouer, et les plus pauvres sont toujours les premiers à subir, pour devenir plus pauvres encore. Bien entendu, cela s'observe très crûment en matière de discriminations dans l'accès au logement. Prenant appui sur une demande supérieure à l'offre et sur la pression ressentie par les demandeurs, propriétaires bailleurs, agences immobilières et organismes HLM ont récemment multiplié les pratiques discriminantes. D'après l'« Enquête sur les discriminations dans l'accès au logement locatif » réalisée début octobre 2012¹, les motifs de discrimination les plus communément avancés sont la précarité des revenus (citée par 91 % des personnes interrogées) et les origines maghrébines ou africaines des candidats à la location (pour plus de 80 % des personnes interrogées). Cette discrimination prend des formes diverses : refus de candidature (42 %), demandes de garanties supplémentaires par rapport à ce qui est habituellement demandé (40 %) ou absences de réponse au dossier (29 %). Personne ne s'étonnera que parmi les victimes de discrimination, les habitants des ZUS soient nettement surreprésentés : 37 %, contre 25 % pour l'ensemble de la population française.

Par ailleurs, concernant les hausses des loyers, tous les appartements ne sont pas, c'est le cas de le dire, logés à la même enseigne. Résumons-nous : plus les surfaces sont petites, donc les locataires modestes, et plus les loyers augmentent. Donc, moins les locataires potentiels ont de revenus

1. *Enquête sur les discriminations dans l'accès au logement locatif*, n° 110 688, réalisée par l'Ifop pour *Le Défenseur des droits* et publiée le 7 novembre 2012.

et plus il leur est proportionnellement demandé, au moins en zone tendue. On marche sur la tête. L'exemple parisien le dit assez. Au cours des dix dernières années, les loyers des studios et deux-pièces ont connu en moyenne des hausses supérieures à celle de l'ensemble du marché. Les quittances des studios ont carrément bondi de 25,3 % en moyenne en une décennie. Ainsi, le loyer moyen d'un studio est passé sur la période de 355 à 445 euros. Une inflation nettement supérieure à celle constatée lors de la relocation de plus grands appartements. Le loyer d'un trois-pièces a ainsi augmenté de 17,9 % en moyenne en dix ans (678 euros en 2012 contre 575 euros en 2002) et celui d'un cinq-pièces de 16,8 % (910 euros contre 782), selon une étude de Century 21 (qui gère 45 000 locations en France), parue début 2013. Mais cette étude n'indique qu'une moyenne qui dissimule les disparités locales fortes. À Paris, il faut désormais payer 688 euros par mois pour un studio, le bond sur dix ans est de 46 % ! À Paris toujours, les loyers des deux-pièces ont augmenté de 65 %, passant de 626 à 1 033 euros !

Source récurrente de profits excessifs, la location de micro-surfaces atteint souvent à Paris 50 ou 60 euros le mètre carré, parfois pour des locaux ne répondant même pas, loin s'en faut, aux normes de décence. Ce n'est pas neutre socialement. Car les studios et les deux-pièces, qui représentent les deux tiers du marché locatif, sont de loin les plus recherchés par les locataires « employés », « professions intermédiaires », « ouvriers » et étudiants.

Pour les ménages des milieux populaires, la situation, bien sûr, empire, mais cela fait des années qu'elle est synonyme de vraie galère. L'enquête Logement de 2006 l'établissait déjà, en évaluant à 1,22 million les demandeurs alors en attente d'un logement social, dont 550 000 logés dans le parc HLM. Cette demande a progressé de 45 % en dix ans, ce qui indique assez l'ampleur de la déconnexion entre les niveaux de loyer exigés dans le parc privé et les ressources des ménages qui, eux, se précarisent.

Pour répondre à ces hausses de loyers, il n'y a pas de mystère. Soit c'est impossible, soit le sacrifice d'autres « postes

budgetaires » est obligatoire, des restrictions, pour parler clair. L'étude Opinionway pour Sofinco, mentionnée plus haut, l'indique, d'ailleurs. Pour plus de huit locataires sur dix (82 %), la capacité d'épargne s'en retrouve lourdement affectée. Ce qui signifie : plus de vacances (cet été, un-e Français-e sur deux déclare ne pas partir), pas de remplacement du réfrigérateur, de la machine à laver, de l'équipement ménager... Pour 67 % des locataires, les dépenses d'habillement sont comprimées ; pour les deux tiers également, les dépenses alimentaires sont réduites. Plus inquiétant encore : plus de la moitié des locataires interrogés (56 %) rognent sur leurs dépenses de santé².

Les réformes d'urgence indispensables

24. Instaurer la déclaration aux impôts du montant du loyer perçu pour chaque logement, avec les caractéristiques de celui-ci. A défaut, créer un service territorial du logement chargé de répertorier les loyers, et les logements, sur déclaration obligatoire.

25. Fixer le loyer de référence au mètre carré à partir des loyers déclarés et collectés par l'administration ou le service *ad hoc*, en excluant les baux des meublés et autres baux spécifiques.

26. Plafonner les loyers à partir du mètre carré de référence, dès la publication de la loi, sur tous les baux (baux nouveaux ou en cours, meublés ou non...). Les loyers inférieurs ne sont pas augmentés pour autant. Les loyers de logements indécents sont diminués de 30 à 60 %, et ceux des logements indignes sont supprimés, dès la délivrance d'une injonction.

27. Baisser les loyers privés de 20 % en dessous du loyer de référence dans les zones tendues (où les hausses de loyer ont été supérieures à la hausse des prix à la consommation).

28. Caler la hausse annuelle des loyers sur l'indice des prix à la consommation (inflation), car les indices actuels sont des facteurs inflationnistes.

2. Quand on osait qu'un-e Français-e sur quatre renonce déjà à des soins pour des raisons financières.

29. Calculer la surface réelle du logement aux frais du bailleur lorsque celle-ci est surévaluée.
30. Annexer au nouveau bail copie de l'ancien et des trois dernières quittances, et une attestation du service où a été enregistré le loyer précédent, pour éviter les hausses entre deux locataires, qui ne peuvent être supérieures à l'IRL depuis le décret du 20 juillet 2012.
31. Relever les plafonds de loyer de l'APL de 10 à 20 %.
32. Retirer les dispositions afférentes de la loi Alur.

Bloquer la spirale des impayés et de l'endettement

Dans ces conditions, rien d'étonnant à ce que les bailleurs sociaux comme les loueurs privés aient de plus en plus de mal à faire rentrer les loyers. Les retards deviennent plus courants. Les impayés sont à la hausse. Idem dans les copropriétés : de plus en plus d'habitants réclament des reports ou des étalements pour acquitter leurs charges. Les HLM sont les plus à même de mesurer les conséquences de la montée du chômage, qui a connu son vingt-quatrième mois consécutif de hausse en mai dernier. L'Union sociale pour l'habitat (USH), qui fédère tous les bailleurs sociaux, l'observe : « *Les ménages en situation d'impayé de loyer de plus de trois mois sont passés de 5 % à 7 % entre 2008 et 2012 dans le parc HLM.* » Résultat : 292 000 locataires en difficulté pour un parc social de 4,2 millions de logements. Il s'agit souvent de ménages sans emploi ou cumulant les handicaps économiques et sociaux : familles monoparentales avec faibles ressources, emplois précaires (CDD, intérim...), cumul de plusieurs boulots (ménages, garde d'enfants...). N'oublions pas que la France compte près de deux millions de travailleurs pauvres. À la Régie immobilière de la ville de Paris (RIVP), qui gère 50 000 logements, le montant des impayés est passé de 13,7 millions d'euros en 2008 à 16,3 millions en 2012, pour un total de 422 millions d'euros de loyers facturés. À l'Opac du Rhône (35 300 logements), les impayés

ont atteint 10 millions en 2012 (pour 148,5 millions de loyers) contre 8 millions en 2008.

Selon le ministère de la justice, les procédures pour impayés engagées par les propriétaires publics et privés devant les tribunaux ont augmenté de 35% en dix ans, passant de 107 639 en 2001 à 145 828 en 2011.

La progression des impayés de loyers épouse en réalité la progression du surendettement des ménages. Les cas de surendettement, relativement stables entre 2005 et 2008, selon les données de la Banque de France, ont recommencé à augmenter à un rythme soutenu entre 2008 et 2009, passant de 188 495 à 216 396 dossiers... soit l'équivalent de la ville de Lille ou de Bordeaux ! Dans le même temps, plus spécifiquement, chaque mois, les impayés s'accumulent et l'endettement des locataires à l'égard des bailleurs s'accroît d'autant. Impayés, endettement, l'insolvabilité tourne au cauchemar, et parfois à l'ubuesque.

La cherté des loyers, la baisse de revenus des locataires modestes et leur surendettement constituent les causes majeures de la hausse du nombre des expulsions. Il est donc nécessaire d'abaisser les loyers. Mais, en attendant, il faut aussi, mesure d'urgence s'il en est, stopper la spirale de l'endettement des locataires en grande difficulté, les solvabiliser, et sanctionner les bailleurs qui refusent les solutions de résorption de la dette.

Les réformes d'urgence indispensables

33. Maintenir l'allocation logement et substituer un organisme social au locataire en difficulté financière jusqu'à son relogement ou la signature d'un nouveau bail.

34. Revaloriser les plafonds de loyer de l'APL et le forfait charges, supprimer la possibilité de récupérer des indus d'autres prestations sur les aides au logement. Pour le secteur privé, la hausse doit être liée à un encadrement et à la baisse des loyers.

35. Interdire les pénalités de retard de loyer et décharger les locataires en difficulté du paiement du « commandement de payer ».

36. Bloquer l'acquisition de la clause résolutoire lorsque le bailleur rejette un ou plusieurs moyens de résorption de la dette (FSL, plan Borloo...) ou lorsqu'il a volontairement mis son locataire en difficulté.

37. Interdire la condamnation des occupants à des astreintes ou indemnités dépassant leurs capacités financières, pour éviter le surendettement.

Le premier encadrement des loyers « Duflot » a échoué

Une grande loi-cadre sur le logement est attendue pour fin 2013, ou 2014, avec au programme des dispositifs pour parvenir « à une réelle maîtrise des loyers dans le parc privé », des mécanismes pour la « prévention des expulsions » et un projet de garantie de loyers universelle. On se gardera donc de juger trop tôt le ministère Duflot. Néanmoins, son premier décret sur l'encadrement des loyers devait constituer une mesure phare. Publié le 1^{er} août, il interdit, dans trente-huit agglomérations, d'augmenter les loyers au-delà de l'indice de référence des loyers, fixé par l'Insee. Enfin un texte favorable aux locataires ? Las, le décret borne tellement son périmètre d'application qu'il n'a eu aucun effet. D'abord, la mesure ne visait que les logements reloués et les renouvellements de baux. Ensuite, que de dérogations... Les propriétaires s'y sont engouffrés. L'encadrement visait seulement les logements vides, non meublés. Évidemment, de plus en plus de meublés ont été mis sur le marché. Et puis, un grand nombre d'habitations continuaient de pouvoir être proposées avec un loyer librement fixé : les logements neufs, les logements mis en location pour la première fois ou les logements vacants ayant fait l'objet depuis moins de six mois de travaux d'un montant égal à une année de loyer. Il a donc suffi aux propriétaires, dans bien des cas, d'effectuer environ 6 000 euros de travaux d'entretien pour relouer des appartements hier peu chers à des prix nettement plus élevés. Le plus grave n'est toutefois pas là. Le décret indiquait que c'étaient aux locataires eux-mêmes, pour faire baisser leur loyer, de saisir

d'abord la commission départementale de conciliation des rapports locatifs, puis, si aucun accord n'était trouvé entre les deux parties, de se tourner vers le tribunal de grande instance pour obtenir remboursement de l'indu. Le tout sous deux mois, et après avoir signé le bail. Une procédure lourde et coûteuse, autant dire un parcours du combattant ! De surcroît, pour démontrer la surévaluation du loyer, il est nécessaire que le locataire connaisse le montant du loyer réclamé lors de la location précédente. Mais le décret n'oblige d'aucune façon les bailleurs à communiquer au nouveau locataire le montant de la quittance précédente ! Comment pourrait-il donc, sauf à connaître cet occupant, situation fort rare, contester le niveau du loyer fixé par le bailleur ? Résultat : aucun effet sur les propriétaires. En moyenne, le numéro vert mis en place pour informer sur la procédure de contestation a, depuis le 1^{er} août, connu un sommet... d'absence de fréquentation : moins de trois appels par jour. Du jamais vu.

L'enquête de Pierre Duquesne dans *L'Humanité* du 4 février 2013 a fort bien expliqué pourquoi ce décret fut un flop. Les processus qu'il expose sont limpides :

« De toute façon, le rapport de forces n'est pas en faveur du locataire dans un marché tendu, expliquait à l'automne Gilles Ricour de Bourgies, président de la Fédération nationale des agences immobilière d'Ile-de-France. Après le long chemin de croix nécessaire pour pouvoir signer un bail, il y a peu de chance qu'une personne conteste, à ce moment-là, le montant du loyer... » Sans compter que de nombreux locataires méconnaissent ce texte, adopté sans publicité au beau milieu de l'été. Même chose pour les bailleurs, dont plus d'un quart avoue ne pas savoir si le décret les concerne, selon une récente étude du groupe De particulier à particulier. Même efficace, un blocage des loyers à la relocation *« n'aurait servi à rien, poursuit Gilles Ricour de Bourgies, car le marché a déjà fortement augmenté les prix, et les loyers sont déjà au taquet, par rapport à ce que les locataires peuvent payer »*. Un avis partagé par Dominique Fontaine, qui dirige l'Adil 85. *« Dans le Var, aujourd'hui, il n'y a plus beaucoup de salariés percevant un salaire représentant trois fois le montant du loyer... Les propriétaires ne peuvent indéfiniment augmenter les prix et préfèrent louer moins cher plutôt que de risquer des impayés ». »*

Résultat, quelques mois après ce dispositif, les loyers de marché, c'est-à-dire ceux des appartements remis à la location ou dont le bail est renouvelé, sont nettement repartis à la hausse, selon une étude de Clameur publiée fin novembre. Sur les onze premiers mois de 2012, comparés à la même période en 2011, les montants demandés pour les appartements mis en location ou au moment du renouvellement de bail ont crû de 2,4 %, bien au-dessus de l'inflation (1,9 %), qui n'était que de 1,2 % sur les huit premiers mois de l'année. Plutôt inefficace quand, sur dix ans, le prix des loyers a doublé.

Le projet Alur en manque terriblement

La ministre du logement Cécile Duflot a finalement présenté, le 26 juin 2013, en conseil des ministres, son projet de loi « *pour l'accès au logement et un urbanisme rénové* » (Alur). Promesse de campagne du candidat Hollande, l'encadrement des loyers se veut la mesure phare et emblématique de ce texte. Le dispositif concernera 70 % du parc locatif privé, soit vingt-huit agglomérations de plus de 50 000 habitants, où il existe « *un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements* ». On comprend mal pourquoi il ne s'applique pas à l'intégralité du territoire, mais passons.

Quel est, en l'espèce, le mécanisme retenu ? Le projet de loi prévoit que, dans chaque aire géographique, des observatoires des loyers calculent un loyer médian de référence, un loyer médian minoré et un loyer médian majoré (de 20 % supérieur au loyer médian de référence). Selon le texte gouvernemental, les nouvelles locations pourront alors être conclues jusqu'au niveau du loyer médian majoré. Pourquoi ce bonus de 20 % ? « *Pour tenir compte des réalités du marché* », arguent les services du ministère. Néanmoins, nous dit-on, selon les relevés de l'Olap, en région parisienne, 26 % des logements sont actuellement proposés à la location à des tarifs supérieurs au loyer médian majoré. Aussi ce projet de

loi devrait-il, en théorie, engager un réajustement des prix à la baisse pour un peu plus d'un quart des nouvelles locations.

Voici donc le cœur de la communication gouvernementale. Sauf que la réalité risque fort de ne coïncider que de très loin avec les intentions affichées à grand renfort médiatique.

En premier lieu, parce que l'article 3 de l'Alur ouvre à de sérieuses exceptions au mécanisme général. Un bailleur pourra, en effet, suivant les termes de cet article, s'affranchir du loyer médian majoré et imposer un loyer encore plus élevé, s'il considère que son logement présente « *des caractéristiques, notamment de localisation et de confort, le justifiant* ». Quelles seront précisément ces caractéristiques ? Ceci demeure d'un vague si consistant que toutes les associations voient, dans cet article, une énorme brèche dans l'encadrement annoncé. Tout porte, évidemment, à penser que de très nombreux propriétaires saisiront cette occasion de faire valoir des particularités qui justifient une majoration des prix.

Alors, recette miracle (devenue, à présent, une habitude pour pallier les insuffisances de rigueur des lois sur le logement), l'Alur laisse ouvertes des possibilités de recours, y compris devant les tribunaux, pour obtenir une révision à la baisse du loyer, si le propriétaire, au lieu de le diminuer, l'augmente. Tout le monde sait pourtant bien que dans les villes où il est difficile de se loger, aucun locataire ne prendra jamais le risque d'engager une épreuve de force parfaitement incertaine avec son bailleur. Et un candidat à la location, en concurrence avec d'autres candidats, acceptera la majoration du loyer pour emporter le bail, et sortir au plus vite de la galère de la recherche. Mais, imaginons. Prenons donc le cas où le propriétaire demande un loyer plus élevé, et le justifie dans le bail par le caractère singulier du bien. Si le locataire décide de signer, il pourra déposer, malgré tout, un recours dans les trois mois qui suivent devant une commission de conciliation départementale, laquelle tentera de mettre les deux parties d'accord. En cas d'échec, le locataire aura alors le « droit » de faire valoir sa situation devant le tribunal d'instance. Le juge, s'il ne reconnaît pas le caractère exceptionnel de l'appartement, ramènera le prix sous le plafond majoré.

Bref, un parcours du combattant qui s'apparente, pour parler net, à du grand n'importe quoi. Dans la « vraie vie », que manifestement les rédacteurs de l'Alur connaissent peu, quel locataire engagerait ce bras de fer, interminable de surcroît ? Ces recours juridiques auront le même succès que lors du décret Duflot sur l'encadrement des loyers à la relocation : il y en aura combien ? Dix, douze, vingt ? Pour quels coûts et à quels risques ? Tout ceci s'apparente bien plutôt à une triste plaisanterie.

Ce qui ne manquera pas de se passer, par contre, dans la « vraie vie », est tout autre : le risque est fort d'une hausse générale des loyers pour les locataires en place, à l'occasion du renouvellement de leur bail. En fait, cette possibilité de dépassement du loyer médian risque de devenir la règle, et constituera à lui seul un facteur inflationniste sur le fameux loyer de référence.

Deuxième facteur de risque d'une hausse généralisée des loyers : la méthode de fixation du loyer de référence. Celui-ci est actuellement calculé avec des données essentiellement fournies par les bailleurs et les agents immobiliers. Autrement dit, il y a toutes les chances que les loyers bas soient ignorés, faisant automatiquement monter la moyenne des loyers. C'est pourquoi la Plate-forme Logement des Mouvements sociaux demande la création d'un répertoire général des loyers, logement par logement, et de leurs caractéristiques, afin d'obtenir une moyenne fiable.

Le troisième facteur d'enchérissement est induit par la majoration autorisée par le préfet, pouvant se monter à 20 % du loyer de référence. Selon des projections faites sur des loyers parisiens à partir des données existantes sur le loyer moyen, majoré de 15 %, et les locations proposées, le résultat serait assez proche des loyers du marché. D'ailleurs, le ministère explique que cette réforme aboutirait à la baisse de 26 % des loyers. Ce qui signifie qu'elle pourrait, à l'inverse, entraîner la hausse de beaucoup d'autres...

Quatrième facteur de hausse, la possibilité d'augmenter les loyers bas, jusqu'au loyer médian, voire jusqu'au loyer médian majoré. C'est donc une hausse dramatique et géné-

ralisée des loyers bas qui s'annonce au renouvellement des baux. Elle menace, par exemple, les milieux populaires qui ont réussi jusqu'alors à se maintenir dans les centres-villes, parce que leur loyer est bien en dessous des loyers du marché. En effet, locataires depuis longtemps, leur loyer a, certes, augmenté plus vite que l'inflation, mais beaucoup moins vite que la moyenne. Ce type de réajustement peut représenter un véritable coup de massue pour ces locataires, sauf si un décret de blocage est pris par le gouvernement. Mais aucun décret de blocage n'est pour l'instant évoqué. On peut donc s'attendre à une nouvelle étape de la ségrégation urbaine et sociale.

Quand l'Alur fait monter les loyers

Noël Le Texier verse 400 euros pour habiter un cinq-pièces de 80 m² situé dans une tour de Gennevilliers.

Le dispositif Duflot, s'il était adopté en l'état, fixe en effet un loyer médian de référence, établi selon le type de logement et la zone géographique, à partir duquel sera calculé un plafond maximal de 20 % à ne pas dépasser, mais aussi un plancher au-dessous duquel tout loyer pourra être réévalué. Pour le calculer, l'Observatoire des loyers de l'agglomération de la région parisienne (Olap) a divisé l'Ile-de-France en sept zones. Dans la zone 2, où l'on retrouve Gennevilliers et des villes populaires comme Saint-Denis, Fontenay-sous-Bois, Massy, Trappes ou encore Ivry-sur-Seine, le loyer médian s'établit à 12,40 euros le mètre carré pour un cinq-pièces. Bien loin des 5 euros que verse Noël Le Texier...

À quelle hausse devra-t-il faire face au moment du renouvellement de son bail ? « *C'est la grande inconnue de ce texte, qui laisse au préfet le soin de fixer le plancher inférieur* », déplore Patrick Doutreligne, directeur de la Fondation Abbé Pierre. Inquiet, Noël et son amicale de locataires (CNL) ont déjà fait le calcul avec un prix de référence minoré de 20 % : son loyer devrait alors doubler, pour atteindre 793,60 euros...

Par Pierre Duquesne, *L'Humanité*, 10 juillet 2013

Le projet Alur menace donc, finalement, de produire un « encadrement à la hausse », c'est-à-dire une hausse généralisée du loyer de référence et donc de l'ensemble des loyers, une sorte de tourbillon haussier, en quelque sorte.

Les mesures fermes en faveur des locataires, pourtant tellement attendues, ne sont donc pas au rendez-vous. Le projet de loi Duflot ne sera pas le rééquilibrage que les cinq millions de locataires du parc privé attendent. Il porte en lui-même, dans son texte, tous les signes d'un encadrement des loyers à la hausse. L'exact inverse de ce qui doit être recherché.

Par ailleurs, ce projet de loi ne prévoit aucune mesure de soutien aux locataires HLM et n'engage rien non plus contre la marchandisation du logement social.

On nous annonçait, par ailleurs, depuis des mois, une garantie universelle des loyers. « *Cette sécurité sociale du logement va protéger propriétaires et locataires contre le risque d'impayés de loyers, [...] faciliter l'accès au logement [et] remettre sur le marché des millions de logements vacants* », nous a assuré Cécile Duflot en présentant l'Alur. Mesure prometteuse, en théorie. Mais sa mise en œuvre, en revanche, reste pour le moins floue et ne règle aucune des situations d'urgence auxquelles beaucoup de locataires sont aujourd'hui confrontés. La garantie universelle des loyers avait été présentée par la ministre comme la solution aux expulsions locatives. Or, elle n'est prévue que pour le 1^{er} janvier 2016. Au mieux... Jusque-là, les expulsions se poursuivront donc comme de coutume, tant pis pour les expulsés. De surcroît, point central pourtant du dispositif, rien n'est dit de son financement. Seule certitude, par contre : les locataires vont payer, au même titre que les propriétaires... Un établissement public va être institué pour mettre en place et gérer le dispositif, « directement ou indirectement », mais s'agira-t-il d'une garantie 100 % publique, ou d'un cadeau détourné aux assureurs privés ? Il est permis de s'en inquiéter, dès lors que la mission d'étude sur le sujet vient d'être confiée à un ancien membre du cabinet de Christine Lagarde.

Et puis, n'oublions pas que la garantie risques locatifs (GRL), dispositif mis en place par le gouvernement Fillon,

est toujours en vigueur, qui constitue également un facteur inflationniste. Or, plus les loyers sont chers, plus le risque d'impayé est élevé. Ni la GRL ni le Locapass n'ont réglé les difficultés des locataires. Au contraire, pour le locataire en difficulté, c'est l'assurance d'être expulsé plus vite par des cabinets d'avocats performants, et d'être poursuivi par des sociétés de recouvrement très agressives, compromettant encore le retour à la normale si la dette est élevée.

5. La marchandisation du logement social continue

La France compte entre 4,6 et 5,1 millions de logements sociaux, soit 18,5 % du parc des résidences principales, selon le recensement de 2009¹. Mais depuis une vingtaine d'années, le logement social vit des mutations internes qui, à terme, menacent la vocation sociale du système. Évalués à 200 milliards d'euros en 2011 par le président de SNI, premier bailleur en France avec près de 300 000 logements sociaux², les HLM suscitent désormais la convoitise des milieux de l'immobilier et de la finance.

Les années 1980-1990 avaient été marquées par une imprégnation lente du monde HLM par des codes et des normes venus du monde de l'entreprise privée. Les relations des bailleurs avec les locataires se sont profondément modifiées, ces derniers passant du rang d'usager à celui de client³. La création des OPAC a introduit les normes de la comptabilité privée dans les offices HLM⁴, jusque-là soumis aux règles de la comptabilité publique. Depuis la loi Boutin

1. L'Insee, dans le cadre du recensement général de la population de 2009, annonce 5,1 millions de logements sociaux, tandis que le ministère du logement, qui réalise tout les ans une enquête sur le parc locatif des bailleurs sociaux, en a compté 4,6 millions le 1er janvier 2011. L'Insee comptabilise également les SEM, et sans doute la totalité du patrimoine conventionné.

2. Dans une note blanche transmise à l'Élysée à l'automne 2009, André Yché, président de SNI, filiale de la CDC, estime que « les 4,5 millions de logements HLM représentent 200 milliards de plus-values latentes » et recommande « d'activer une partie des plus-values latentes ». cf « Des notes à rendre blêmes les HLM », *Libération*, 25/01/2010.

3. Cette période est analysée par Yann Maury dans *Les HLM, L'État providence vu d'en bas*, Paris, L'Harmattan, 2001.

4. Les offices HLM adossés à des collectivités territoriales, devenus depuis des OPAC, détiennent environ la moitié du parc de logements sociaux. L'autre moitié est détenue par les SA HLM, devenues les ESH (entreprises sociales pour l'habitat).

de 2009, tous les offices HLM doivent s'aligner sur les règles de comptabilité privée.

La marchandisation s'accélère dans les années 2000, et s'appuie sur un ensemble de dispositions éparses, toutes relativement techniques, prises dans des lois successives, sans rapport apparent entre elles, mais dont l'ensemble dessine le tableau cohérent d'une marchandisation à tous niveaux :

- Privatisation des bailleurs sociaux par le biais de la réforme des modes de gouvernance des SA HLM et de la concentration.
- Marchandisation des terrains par le biais des démolitions
- Dérégulation des loyers par le biais de la mise en place du « conventionnement d'utilité sociale », et du dépassement massif des loyers plafonds de l'APL.
- Privatisation partielle de la production HLM par le biais de l'intervention des promoteurs dans la construction.
- Captation par les banques et financiarisation de l'épargne populaire dévolue au financement de la production HLM par le biais de la banalisation du Livret A.

Démolitions et marchandisation des terrains

Le saut vers la marchandisation se précise à partir de 2003, lorsque la loi Borloo⁵ crée l'ANRU (Agence nationale de renouvellement urbain), qui rationalise le financement et démultiplie les opérations de démolition des quartiers HLM d'habitat populaire. Les démolitions ont pour effet de « marchander » le sol. Les terrains sur lesquels des HLM étaient construits étaient, en effet, jusque-là des terrains sans valeur marchande, en raison même de leur vocation sociale. Les démolitions entraînent la libération de ces terrains et leur réintégration dans le marché, ainsi qu'un enchérissement des prix dans les zones avoisinantes.

5. Loi du 1^{er} août 2003, d'orientation et de programmation pour la rénovation urbaine.

Les populations visées et trop souvent déplacées à la suite de ces programmes sont soit renvoyées vers d'autres ZUS, soit relogées dans des logements plus petits et plus chers. La Coordination anti-démolition des quartiers populaires HLM, créée en 2005 par des collectifs et des associations d'habitants, a dénoncé la brutalité sociale de ces politiques d'urbanisme, et réussi à plusieurs reprises à bloquer des opérations contraires à l'intérêt des habitants, en unissant les locataires et en élaborant des projets alternatifs. Ces opérations entraînent, en effet, une gentrification du quartier concerné et de ses environs, et ont alimenté entre 2003 et aujourd'hui la flambée des prix de l'immobilier, du foncier et des loyers, dans les banlieues ouvrières. D'ailleurs, en règle générale, les opérations d'urbanisme conduites par les maires, depuis la loi de décentralisation Defferre qui leur a délégué en 1984 les pouvoirs en matière d'urbanisme et de permis de construire, ont eu, sinon pour objectif, du moins pour conséquence de stimuler la spéculation et les hausses de loyer. On remarque, d'ailleurs, que dans les communes de banlieue où les programmes ANRU sont peu présents, les prix de l'immobilier restent faibles.

Privatisation des bailleurs

Dans la même loi Borloo de 2003, les SA HLM (entreprises sociales pour l'habitat, selon leur nouvelle dénomination), qui gèrent environ 2 millions de logements sociaux, obtiennent une réforme des règles de gouvernance interne, qui les rapproche des entreprises privées. Jusque-là, le conseil d'administration des SA HLM était gouverné par quatre collègues égaux, parmi lesquels le bailleur et les locataires, et le nombre de voix était limité à dix par actionnaire, quel que soit le capital investi. La loi a obligé à la constitution d'un actionnaire de référence, constitué au maximum de trois personnes morales liées par un pacte d'actionnaires. Cet actionnaire de référence détient nécessairement la majorité du capital de la SA HLM, et détient également la majorité des droits de vote (50 % + un

minimum, jusqu'à deux tiers). Les SA HLM sont donc désormais dirigées par le financeur, selon la règle de l'actionnaire majoritaire. Dans de nombreux cas, c'est le Medef, par le canal du 1 %⁶, ou les Caisses d'épargne, privatisées sous Jospin, qui détiennent de facto le pouvoir dans les SA HLM. Il n'y a plus qu'un pas à franchir pour introduire la rémunération du capital.

Concentration des bailleurs et transfert de patrimoine

Depuis 2010, dans la foulée de la loi Boutin, les bailleurs ont été poussés à la concurrence et au gigantisme, nouvelle étape de la privatisation. Ils fusionnent, créent des groupes, achètent ou revendent des programmes de logements sociaux dans toute la France. Les bailleurs sociaux, essentiellement les ESH, jouent désormais au Monopoly. A titre d'exemple, le groupe Davout-Mouraud, qui compte plusieurs centaines de logements situés dans l'est parisien, appartenant initialement à la SAGI, une ancienne SEM de la Ville de Paris, a été revendu en 2005 à SNI, dont l'État est le principal actionnaire, puis a été vendu à nouveau en bloc en 2010 à Batigère, bailleur historique des entreprises de la sidérurgie Lorraine (Wendel), aujourd'hui acteur important du logement social, à la tête de quatorze ESH.

En effet, les bailleurs sociaux peuvent désormais vendre et acheter du patrimoine HLM valorisé financièrement, alors qu'antérieurement, les programmes de logements sociaux se vendaient 1 franc symbolique. Aujourd'hui, le prix d'un logement social est de l'ordre de 50 000 euros, mais l'on peut supposer qu'il est plus élevé dans les zones tendues,

6. En 2009, Action Logement était à la tête d'un patrimoine de 1,5 millions de logements, présent dans l'actionnariat de référence de 181 ESH, (dont soixante-seize détenues directement) (cf. site Action Logement; pour les années qui suivent, le nombre des ESH dans l'actionnariat de référence duquel Action Logement est présent n'est plus donné). Action Logement contrôle donc environ un tiers du parc HLM total, et une majorité des ESH.

notamment à Paris, où les transactions sont fréquentes. La marchandisation interne est donc déjà bien avancée.

L'arrivée d'organismes financiers capitalistes à la tête des ESH a incontestablement précipité ce processus de vente, de concentration et de valorisation patrimoniale. Pour l'instant, seuls des bailleurs sont autorisés à racheter des programmes entiers de logements sociaux, mais jusqu'à quand ?

Les Offices, désormais OPAC, ne sont pas écartés de ces bouleversements, puisque la création des communautés de communes entraîne la fusion des Offices HLM municipaux et leur transformation en OPAC, autorisée par une ordonnance⁷. On découvre ici où là de nouvelles entités, résultats de la fusion entre OPAC et SA HLM, sans doute partielle et à titre expérimental, mais jusqu'à quand ? L'obligation faite depuis la loi Boutin aux offices de passer aux règles de comptabilité privée prépare la banalisation des fusions entre OPAC et ESH.

La dérégulation des loyers : le conventionnement d'utilité sociale

Rendu obligatoire par la loi Boutin, le conventionnement global de patrimoine, qui doit être intégré dans des « conventionnements d'utilité sociale » (CUS), impose aux bailleurs sociaux la « remise en ordre des loyers », c'est-à-dire de fixer les loyers à la relocation en fonction du marché, alors qu'ils étaient jusqu'alors fixés par l'État, en fonction notamment de la solvabilité des locataires et du montant des APL. Le bénéfice de ce dispositif d'un point de vue libéral est donc double : d'une part, déréguler les loyers, et d'autre part, à terme, permettre à l'État de baisser le budget des aides à la personne de manière unilatérale, puisqu'il n'est plus couplé au montant des loyers HLM.

En pratique, chaque organisme classe son patrimoine par catégorie (quatre en général), en fonction de critères qu'il défi-

7. Ordonnance du 1^{er} février 2007.

nit. On trouve aujourd'hui dans les catégories 1 les logements HLM situés dans les centres-villes et les quartiers plus aisés, et dans les catégories basses le patrimoine situé dans les quartiers sensibles promis à la démolition un jour ou l'autre. Le bailleur peut ensuite faire varier les loyers, en les augmentant dans certaines catégories et en les baissant dans les autres, tout en conservant une masse des loyers stable (l'addition de tous les loyers des logements qu'il détient ne doit pas varier). Les loyers à la relocation pourront augmenter jusqu'à 5 % par an, au-delà des loyers plafonds⁸. Les logements des catégories supérieures, définies en réalité en fonction du marché (les logements les mieux situés), deviendront *de facto* rapidement inaccessibles aux ménages modestes, qui seront rejetés encore davantage dans la partie du parc la plus vétuste et la moins bien située.

Par ailleurs, la masse des loyers elle-même peut augmenter : de façon courante, elle augmente en vertu de l'indice des loyers (IRL), qui augmente plus vite que l'inflation, mais elle peut aussi augmenter en cas de déficit du bailleur, et en cas de « *travaux d'amélioration de l'habitat* ». Autrement dit, les travaux de réhabilitation lourde, jusqu'alors pris en charge par de nouveaux prêts et une nouvelle convention (Pallulos), pourront être imputés directement sur la quittance, tout comme la mauvaise gestion du bailleur. Là encore, les loyers à la relocation pourront augmenter et, cette fois-ci, y compris dans les logements classés dans les catégories inférieures.

Le dispositif est complexe à souhait, et de nombreux locataires et administrateurs ont des difficultés à suivre une mise en place abandonnée aux experts. D'autant que l'on ne commencera à en sentir les effets réels que dans plusieurs années. En effet, ces nouvelles règles s'appliqueront à la remise en location des logements construits depuis plus de dix ans. Mais elles seront quasiment irréversibles.

8. Les loyers plafonds sont les loyers maximums définis par l'État, en fonction de la nature, de l'emplacement et de l'ancienneté du programme, et que les bailleurs sociaux ne pouvaient jusque-là dépasser.

Selon les tendances observées lors des premières expérimentations⁹, les catégories 1 sont dans les centres-villes, et pourraient rapidement devenir inaccessibles aux milieux populaires. Autrement dit, l'effet « mixité sociale » espéré par la loi SRU (obligation de réaliser 20 % de logements sociaux) disparaît. À l'inverse, les loyers devraient baisser dans les ZUP, où l'on continuera à entasser les populations précaires, condamnées ensuite à subir des hausses de loyers à mesure des travaux d'amélioration de l'habitat, ou à un déplacement forcé pour cause de « déconstruction ».

La baisse des loyers dans les quartiers en catégorie basse, où seront logés les ménages modestes, donc éligibles à l'APL, pourrait entraîner une baisse mécanique des dépenses d'APL. On peut imaginer les arrière-pensées d'un État obnubilé par la recherche d'économies : le budget des aides à la personne pourrait enfin être revu à la baisse... Mais à quel prix !

Ces CUS doivent plus globalement, sur des périodes de cinq ans, fixer le programme de chaque bailleur en matière de vente, de réhabilitation, de production, et doivent être validés par l'État. Les conventions sont rédigées, et sont en cours de signature. La première vague de CUS a été signée en 2011 et 2012, et, pour l'instant, la plupart ne prévoient pas la « *remise en ordre des loyers* ». Il ne tient qu'au ministre du logement de mettre un terme à ce processus lourd de conséquences, pour les locataires et les politiques de la ville, en abrogeant cette disposition.

Les CUS ne sont, par ailleurs, pas le seul biais pour déréguler les loyers. Depuis peu, et dans le même ordre d'idée, certains organismes proposent de fixer les loyers en fonction des revenus des locataires. L'idée peut sembler attrayante, mais il s'agit en réalité d'une nouvelle charge en faveur de la dérégulation. En effet, les loyers de pauvres rapporteront moins que ceux des classes moyennes... Les bailleurs ne

9. La première expérimentation avait été autorisée par Louis Besson, en 1998, à la demande des bailleurs sociaux, en région Rhône-Alpes. Un rapport avait été rédigé par l'inspection des ponts et chaussées.

seront-ils pas alors tentés de louer au plus offrant ? Dans le contexte actuel, c'est le plus probable.

Le renchérissement des loyers HLM

Le renchérissement des loyers en HLM n'est pas un fait nouveau, et une part importante du parc est aujourd'hui hors d'atteinte des ménages aux revenus modestes. Une note d'avril 2012 du Haut comité au logement des plus démunis (institution mise en place en 1992 pour émettre des propositions pour faciliter l'accès au logement des populations modestes) tire la sonnette d'alarme.

Il faut d'abord rappeler que les loyers des HLM sont calculés en fonction du coût de leur construction, de l'acquisition du foncier et des taux d'intérêt du Livret A. Il est en principe tenu compte du pouvoir solvabilisateur des allocations logement, les APL. Celles-ci sont calculées à partir d'un loyer maximum, dit « *loyer-plafond de l'APL* », puis en fonction des revenus du locataire et de la composition familiale. Si le loyer réel dépasse le « *loyer-plafond de l'APL* », le dépassement est intégralement à la charge du locataire.

Selon l'étude du Haut comité, « *près de 40% des logements sociaux ont un loyer non compatible avec les revenus des ménages les plus pauvres¹⁰* », autrement dit près de 40 % du parc HLM n'est plus accessible, ou très difficilement, aux ménages qui peuvent prétendre à une APL. La réalité est d'autant plus brutale que l'APL a été rognée au fil des années, et qu'un loyer situé au plafond de l'APL représente déjà une lourde charge pour les locataires. Le dépassement du plafond de loyer de l'APL présente un risque élevé d'impayé pour le locataire et pour le bailleur, qui en général refuse l'attribution lorsque la part consacrée au loyer dépasse 30% des revenus d'un ménage.

L'étude nous apprend, en outre, que :

- Moins d'un tiers des logements sociaux construits après

10. Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, « Loyers HLM, droit au logement et mixité sociale », avril 2012.

1981 ont des loyers abordables ne dépassant pas les plafonds de l'APL, contre 88 % pour les HLM construits avant 1981. La réforme Barre et la baisse des aides à la pierre ont donc marqué un puissant décrochage.

- En 2010, seulement 24 % des HLM livrés avaient des loyers maîtrisés, inférieurs au loyer plafond de l'APL.
- 81 % des logements en ZUS ont des loyers abordables, contre 45 % dans le reste du parc HLM.

Ces informations rendent raison des principaux problèmes rencontrés dans le logement social depuis trente ans : les difficultés d'accès aux HLM des ménages modestes et la paupérisation des populations logées dans les ZUS. Les CUS devraient justement être l'occasion de réorganiser les loyers de manière à les rendre abordables : à masse des loyers constante, il faut chercher à rapprocher le plus possible tous les loyers du plafond de loyer de l'APL, qu'il faut bien sûr relever, ce qui nécessite un effort budgétaire majeur.

Vente des HLM

Introduite par la loi Méhaignerie de 1986, inspirée par la réforme de Margaret Thatcher qui a créé en Grande-Bretagne le droit d'acheter son logement social, cette disposition a produit dans les années 1990 des copropriétés surendettées, ou de la spéculation.

Elle a été relancée par Benoît Apparu, second ministre du logement de Nicolas Sarkozy, pour compenser la baisse drastique des aides à la pierre. Les bailleurs ont reçu l'injonction de vendre 40 000 logements par an, soit 60 à 80 % de la production annuelle de HLM, afin de financer la construction de nouveaux logements sociaux. Si certaines ESH semblent avoir répondu avec une certaine bonne volonté aux instructions gouvernementales, le mouvement HLM dans son ensemble, et notamment les offices, n'ont pas suivi, et la vente des HLM a pour l'instant échoué en France.

C'est la raison pour laquelle le programme de l'UMP aux présidentielles avait prévu d'instaurer le droit pour chaque

locataire HLM d'acheter son logement, menaçant le parc HLM d'une érosion progressive, mais certaine.

Une production aux mains des promoteurs

Les promoteurs ont pénétré le marché de la production HLM, jusque-là fermé aux intérêts privés. Il faut, néanmoins, noter que ces deux mondes n'étaient pas complètement étanches : par exemple Nexity, le plus important promoteur en France, dirigé par Alain Dinin, proche de Nicolas Sarkozy, fait partie du groupe des Caisses d'épargne, qui sont actionnaires de référence dans bon nombre de SA HLM.

L'article 4 de la loi Boutin, votée en 2009, autorise ainsi les bailleurs sociaux à acheter des logements aux promoteurs. Il s'agit, bien sûr, pour l'État de soutenir les promoteurs face à la crise, en leur ouvrant un nouveau marché. Grâce à cette disposition, les promoteurs sont en passe de détenir le monopole de la production de logements en France et les bailleurs de se transformer en simples gestionnaires. Cependant, là où les bailleurs n'avaient pas de but lucratif, les promoteurs en ont un : les locataires HLM devront donc payer les profits des promoteurs, et sans doute la moins bonne qualité des constructions.

Ce n'est pas souhaitable, et il est encore temps de préserver et relancer des modes de production de logements sans intermédiaire. Le secteur HLM en est un, ne le laissons pas aux promoteurs « prédateurs ».

En 2013, le gouvernement Ayrault a décidé d'encourager les bailleurs sociaux à réaliser des logements intermédiaires, de type PLI, qui ne sont donc pas des logements sociaux. Cette mesure aura pour effet immédiat de baisser la production de HLM : le foncier disponible étant rare, la mise en concurrence entre les différents types de programme sera défavorable à l'édification des 150 000 HLM promis par François Hollande.

Captation et financiarisation de l'épargne populaire par les banques

Depuis les « Trente glorieuses », l'épargne du Livret A sert à financer la construction des logements sociaux, sous forme de prêts distribués par la Caisse des dépôts et consignation (CDC) aux bailleurs sociaux, et remboursés par les loyers. Or, depuis la Loi de modernisation sociale de 2010, 30 % de l'épargne populaire (Livret A + LDD) est octroyé aux banques, au lieu d'être centralisée par la CDC, banque de l'État. 116 milliards d'euros sont donc actuellement aux mains des banques privées, sans aucune contrepartie sociale ou économique.

Les mêmes banques, dont l'appétit pour les dépôts d'épargnants est insatiable (ils alimentent leur capacité de spéculation financière), s'opposent activement au doublement du plafond du Livret A qui est resté inchangé depuis 1986... sous la pression des banques. Or, le doublement du plafond a été promis par François Hollande afin de financer la réalisation annuelle de 150 000 logements sociaux.

Elles ont partiellement gagné ce bras de fer, puisque le plafond du Livret A n'a finalement été augmenté que de 50 %. Et ce n'est probablement que grâce à la mobilisation et à la vigilance des associations et des syndicats en juillet 2012 qu'elles ne l'ont pas gagné totalement.

En 2013, les banques ont poursuivi leur lobbying pour faire main basse sur le magot de l'épargne populaire, soutenues par le directeur de la Banque de France, Christian Noyer, toujours en place, et par une dernière venue, l'agence de notation Standard and Poor's.

Elles réclament d'obtenir 50 milliards de plus de l'épargne populaire, à la suite d'un rapport de ladite agence, qui, afin de ne pas avoir à baisser la note des banques française, propose de renforcer leur trésorerie par l'épargne des Français. Les banques, qui avaient déjà réussi au premier semestre 2013 à empêcher le cloisonnement promis par Hollande entre les activités de dépôt et les activités d'affaire, doivent, pour affron-

ter le monde sans pitié de la spéculation internationale (façon subprimes ou spéculation sur les denrées alimentaires), disposer d'une trésorerie importante, une sorte de marge de sécurité, imposée par les accords dits de Bâle III.

Pas de problème, le bas de laine des Français est là. Mais cette fois, il n'est plus en sécurité dans les caisses de l'État, ou sous le matelas, il transite dans le grand réseau virtuel informatique mondial, à la vitesse de la lumière, au risque de fondre aussi vite...

Cette captation inédite de l'épargne populaire, qui se monte courant 2013 à 116 milliards, et pourrait monter rapidement à 150 milliards, doit être comparée aux 6 milliards d'économies sur les retraites que l'on veut imposer aux salariés, ou au milliard qui a été progressivement retiré du financement annuel de production des HLM – et menace désormais l'équilibre général de cette production.

Il existe 60 millions de Livrets A en France, soit presque un livret par habitant, et le montant total des dépôts actuels s'élève à 265 milliards. La relance de l'épargne populaire et le doublement des aides à la pierre font partie des mesures fortement attendues, aussi bien par les mal-logés, pour réaliser les 150 000 logements sociaux promis par François Hollande, que par les épargnants.

Les locataires de HLM, tout comme ceux pour qui accéder au parc social est la seule façon d'améliorer leurs conditions de logement, sont donc menacés, surtout les plus modestes. L'existence même d'un parc social est menacée. Mais les bailleurs sociaux restent silencieux sur ce processus en cours. Ils semblent trouver intérêt dans cette intégration progressive au marché.

La marchandisation du logement social connaît maintenant un développement européen. Ainsi, la Suède et les Pays-Bas ont été sommés et contraints de réviser leur législation au nom de la liberté du marché et de la protection de la concurrence. Il leur était reproché de laisser l'accès au logement social et au parc privé régulé à une part trop importante des ménages... Or, le modèle des politiques du logement dans les anciennes social-démocraties du nord de l'Europe a permis

depuis les années 1970 la mise en œuvre du droit à un logement accessible et décent pour tous. Ce qui devrait être un exemple est attaqué, sans doute pour qu'il ne devienne pas, justement, un contre-modèle au néolibéralisme triomphant.

Nul doute que le maintien de la droite libérale au pouvoir aurait débouché sur une nouvelle série de réformes ayant pour objet de nourrir et d'alimenter le capitalisme rentier. Le Parti socialiste est aux commandes et la politique libérale continue : il n'est apparemment pas question, pour l'heure, de revenir sur les réformes menées ces dernières années. Ce qui laisse penser que le monde HLM est globalement favorable à cette déconstruction progressive de la mission des bailleurs sociaux – loger les milieux populaires –, à mesure que se délite l'ancien idéal social, encore bien ancré dans les offices HLM, particulièrement. L'objectif de nombreux ESH est de devenir à terme des opérateurs immobiliers privés, en capacité de distribuer des profits à leurs actionnaires, débarrassés des contraintes étatiques et réglementaires qui gênent la réalisation de profits. La mise en place et la banalisation de ce marché immobilier secondaire, les politiques de valorisation d'une partie du patrimoine HLM induites par la remise en ordre des loyers, par exemple, préparent la mise sur le marché privé d'une part du parc HLM. Plusieurs centaines de milliards sont en jeu, qui aiguisent les appétits. Face à cette offensive aux multiples visages contre les acquis du logement social en France, face aux réformes à cliquets conduites par les gouvernements successifs, il reste un dernier recours, la mobilisation des locataires. À condition que le silence soit levé qui entoure ces réformes successives et bloque la mise en place de résistances à ces processus.

Les réformes d'urgence indispensables

38. Abroger immédiatement les articles relatifs au logement social de la loi Boutin, qui favorisent la dérégulation des loyers HLM, la marchandisation du parc social et les expulsions.

Pour aller plus loin

Pour approfondir la réflexion et répondre, avec l'appui du secteur HLM, à l'actuelle pénurie de logements, nous proposons également d'autres pistes de réformes.

Des mesures d'urgence

- Abrogation des mesures de marchandisation du logement social contenues dans la loi Borloo de 2003, la loi de décentralisation Raffarin de 2004 et la loi Boutin de 2009, qui contiennent l'essentiel des mesures de marchandisation des HLM.
- Remise à niveau des loyers et des charges sous les plafonds de loyer de l'APL, de façon à permettre à chacun·e, quels que soient ses revenus, d'accéder à un logement décent et de s'y maintenir.
- Revalorisation des plafonds de l'APL, pour permettre cette remise à niveau, et retour à leur niveau de solvabilité des années 1980.
- Relance des opérations lourdes de réhabilitation aidées par l'État (Pallulos) et baisse des charges.
- Arrêt et remise à plat des programmes ANRU de démolition (facteurs de ségrégation sociale et de spéculation sur le foncier, l'immobilier et les loyers).
- Mise sur pied des réhabilitations avec la participation décisionnaire des habitants, à travers des ateliers d'élaboration collective de projets.
- Renforcement de la participation des habitants à la gestion des espaces communs et à la gestion du bailleur.
- Suppression des différentes catégories de logements sociaux, qui nourrissent les discriminations sociales.
- Limitation des sous-statuts locatifs destinés aux mal-logés, et interdiction des critères de discrimination sociale dans l'attribution.
- Mobilisation des logements HLM vacants depuis plus de six mois pour loger les sans-logis et les mal-logés, notamment les prioritaires DALO et DAHO.
- Arrêt des expulsions ou obligation de relogement adapté lorsque la dette est trop élevée.

■ Arrêt des coupures d'énergie, des saisies et des interventions de police à caractère humiliant et vexatoire.

Nous estimons incontournable le renforcement des moyens de financement de la production des HLM, notamment les aides à la pierre.

■ Lancement d'un grand programme de 200 000 constructions HLM et de 400 000 réhabilitations lourdes par an, en insistant sur la mise aux normes énergétiques des « passoires thermiques ».

■ Mobilisation d'un budget annuel de 3 milliards d'euros d'aide à la pierre, abondé par la suppression de toutes les niches de défiscalisation immobilière et le renforcement de la fiscalité sur les transactions immobilières et les profits spéculatifs.

■ Restitution par les banques à la Caisse des dépôts et consignations de l'intégralité des dépôts du Livret A, augmentation du plafond du Livret A jusqu'à son doublement et simplification de l'octroi des prêts pour édifier ou réhabiliter.

Une loi pour une réforme foncière et urbaine

La politique foncière a trop longtemps été gérée de façon technocratique et administrative, ou abandonnée au libre jeu du marché. Or, l'extension des terrains à construire doit s'accompagner d'une vraie participation et d'un vrai contrôle des habitants sur ce qui y sera fait. Nous estimons donc nécessaire une loi sur une réforme foncière et urbaine de fond, dont l'objectif serait d'éradiquer la spéculation foncière et de revenir à des modes de gestion des organismes HLM plus proches des habitants et de leurs besoins.

Cette réforme passerait par la création d'un service public intercommunal, métropolitain ou départemental du logement, en capacité légale et budgétaire de procéder à l'acquisition progressive des sols, à l'implantation des logements sociaux, à la lutte contre l'habitat indigne et les bailleurs indélicats, au contrôle de l'encadrement des loyers et du respect des normes de décence, à l'attribution des logements sociaux en fonction des besoins et des urgences.



6 : A qui profite le logement cher ?

Nous tremblions, un nœud à l'estomac. On avait presque fini par les croire, tant les promoteurs immobiliers vociféraient contre le gouvernement, pestant un jour contre la chute de près de 30 % des ventes de logements neufs en 2012, la conjoncture morose sur le marché de l'immobilier d'entreprise, les prix exorbitants des terrains à bâtir, et puis surtout l'avalanche de normes et l'augmentation des coûts de construction. Mais les faits sont têtus. Ils démontrent une fois de plus la très forte rentabilité du secteur, car de tels chiffres d'affaires satisferaient grandement les entreprises d'autres industries. Altarea-Cogedim ose une insolente hausse de 13 % de son activité (qui ne tient pas compte du rachat de Rueducommerce.com), Nexity se contente de 8,8 %, BNP Paribas Immobilier est stable, Bouygues Immobilier en baisse d'un petit 3 %. L'année 2012, annoncée par les sociétés immobilières comme une calamité, n'a donc en rien plombé les comptes des grands groupes. Cela s'explique simplement : en premier lieu, la cession d'immeubles entiers à des investisseurs institutionnels, mais surtout aux bailleurs sociaux, a fait mieux que sauver les meubles. Elle a doublé entre 2011 et 2012, pour atteindre près de 15 % des ventes. Tranquillisons-nous, comme toujours, les promoteurs annoncent des temps difficiles dans les années qu'ils viennent...

Revenons justement un petit peu en arrière.

L'envolée des loyers et des prix de l'immobilier a rendu l'accès au logement de plus en plus difficile, avec des coûts fixes qui grèvent fortement le pouvoir d'achat des locataires. L'autre face de cette réalité, c'est que le logement cher engendre des profits croissants, notamment du côté des bailleurs. Quelle est l'importance de ces profits ? Comment ont-ils évolué ? Qui en bénéficie ? Peut-on évaluer les « surprofits » engendrés par la spéculation immobilière ? L'information disponible

pour répondre à ces questions reste très limitée ; elle est même parfois inexistante, par exemple lorsqu'on s'intéresse aux bénéfices tirés de la location de locaux à usage industriel ou commercial. Si les enquêtes Logement fournissent régulièrement des informations relativement détaillées sur les charges qui pèsent sur les locataires, les bénéfices du logement cher constituent un des trous noirs de la statistique (voir *infra*, encadré « Sources et méthode »). L'objectif de ce chapitre est d'essayer de combler cette lacune en apportant quelques repères dans le débat public.

La place centrale des profits immobiliers dans l'économie

En 2009, la masse des profits liés aux activités immobilières s'est élevée à près de 200 milliards d'euros, soit plus de 10 % de l'ensemble des revenus recensés par les comptes nationaux. Une grande partie de ces revenus – environ les deux tiers – ne sont pas perçus sous forme monétaire. Ils correspondent aux « loyers imputés » qui mesurent le bénéfice en nature que les propriétaires tirent de l'occupation de leur logement¹. À côté de ces revenus en nature, les profits monétaires engendrés par les activités immobilières recouvrent deux grandes activités :

- la location de logements ou de locaux à usage professionnel (par des ménages ou des entreprises) ;
- les activités d'intermédiation sur le marché immobilier (marchands de biens, agences immobilières) et la gestion de biens immobiliers (administrateurs de biens).

On ne dispose pas de données permettant de faire un partage précis entre les activités de location et les autres activités de gestion ou d'intermédiation. Néanmoins, on peut estimer

1. D'après l'Insee, la notion de « loyer imputé » (ou « loyer fictif ») recouvre le service de location que se rendent à eux-mêmes les propriétaires de leur logement, à savoir les loyers que les propriétaires auraient à payer s'ils étaient locataires du logement qu'ils habitent.

que l'essentiel des profits monétaires (plus de 95 %) provient des activités de location proprement dites.

La masse de ces profits immobiliers a augmenté très rapidement depuis trente ans, passant de 5,9 % du PIB en 1978 à 10,4 % en 2009 [► Tableau 1]. Dans cet ensemble, les profits monétaires ont progressé un peu plus vite et représentaient 33,0 % du total en 2009 contre 29,1 % en 1978.

Tableau 1. Profits liés aux activités immobilières

	Profits en % du PIB			Niveau 2009 (en milliards d'euros)
	1978	2008	2009	
Profits en nature (loyers imputés)	4,2	7,1	7,0	131,3
Profits monétaires	1,7	3,5	3,4	64,7
Total	5,9	10,6	10,4	196,0

Source : Insee, comptes nationaux.

Les loyers imputés contribuent au niveau de vie individuel des ménages propriétaires, de la même façon que, sur un plan plus collectif, les dépenses publiques d'éducation ou de santé contribuent au niveau de vie des ménages dans leur ensemble. Il est donc légitime de les inclure pour évaluer le niveau de vie des ménages, notamment pour établir des comparaisons pertinentes entre ménages locataires et ménages propriétaires. Leur évaluation donne une mesure de la sécurité apportée par la propriété de son logement. Dans l'analyse des coûts et bénéfices du logement cher, ces loyers imputés sont cependant d'une nature particulière dans la mesure où ils ne font pas l'objet d'une transaction et ne sont pas directement « saisissables² ». C'est pourquoi, on se limitera dans la suite de ce chapitre aux seuls profits monétaires tirés des activités immobilières, lesquels représentaient en 2009 environ 65 milliards d'euros.

2. Cela n'a cependant pas empêché le législateur de taxer ces loyers imputés jusqu'en 1962. Dans quelques pays, les règles fiscales incluent toujours ces impôts imputés dans l'assiette de l'impôt sur le revenu.

La majeure partie de ces profits monétaires (64,2 % en 2009) se dirige vers les entreprises et, essentiellement vers des sociétés, la part des entreprises individuelles étant marginale [► Graphique 1]. Depuis une trentaine d'années, la part des profits immobiliers engrangés par les entreprises a augmenté, celle revenant aux ménages ayant, en corollaire, diminué (de 42 % en 1978 à 36 % en 2009).

L'envolée des profits immobiliers

Depuis une trentaine d'années, le total des profits liés aux activités immobilières (entreprises plus ménages) a été multiplié par 3,5 en monnaie constante (hors inflation³), cette croissance ayant été plus rapide pour les profits reçus par les entreprises (multiplication par 4 environ), que pour ceux reçus par les ménages, dont le pouvoir d'achat a « seulement » triplé.

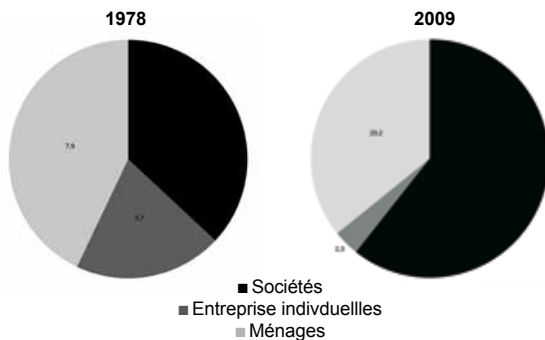
Comme on l'a vu, cette croissance a été bien plus rapide que celle du PIB qui mesure la masse totale des revenus. Mais elle a été aussi plus rapide que celle du total des profits (toutes activités confondues), dont la masse a été multipliée par 2,5 environ sur la même période [► Graphique 2].

Par rapport à l'évolution du PIB, l'écart s'est creusé tout au long de la période, mais il s'est surtout approfondi à partir des années 2000. Sur les dix dernières années, entre 1999 et 2009, le PIB a progressé en monnaie constante de 14 %, la masse totale des profits de 17 %, tandis que les profits immobiliers ont augmenté de 60 %. Au sein de ces profits immobiliers, ceux qui ont été engrangés par les entreprises ont progressé encore bien plus vite, de près de 90 % en valeur réelle.

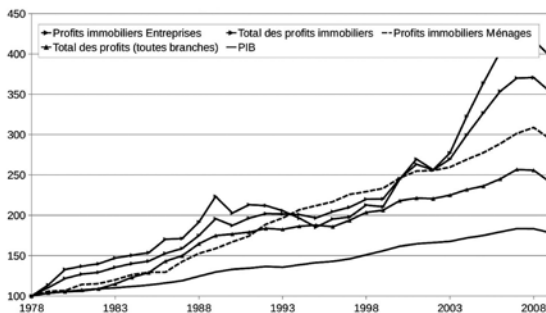
Cette envolée des revenus liés aux activités immobilières n'est pas le résultat d'un développement particulièrement rapide du volume des activités immobilières au cours de la période. La part de la valeur ajoutée de cette branche dans la valeur ajoutée totale (en volume) est restée à peu près

3. On a retenu comme déflateur l'indice de prix du PIB.

Graphique 1
Répartition des profits monétaires liés aux activités immobilières (en milliards d'euros)



Graphique 2
Variation du PIB, des profits et des revenus monétaires liés aux activités immobilières (en monnaie constante, indice 100 en 1978)



Note : Le total des profits (toutes branches) correspond à l'EBE total, hors le « revenu mixte » des entrepreneurs individuels.

Source : Insee, comptes nationaux.

Tableau 2
Part des activités immobilières dans la valeur ajoutée totale en volume (en %)

1978	1990	2000	2009
13,4	13,1	12,8	13,0

Source : Insee, comptes nationaux.

stable depuis trente ans [► Tableau 2]. Ce qui signifie que la croissance des profits dans cette branche traduit principalement la très forte progression de la rentabilité de ce secteur, progression dont le principal facteur a été l'envolée des loyers et des prix de l'immobilier.

Une estimation des surprofits immobiliers

Le logement cher a donc permis aux bailleurs et aux intermédiaires d'accroître de façon substantielle leurs profits, bien au-delà de ce que l'on a pu observer en moyenne dans les autres activités. On peut prendre la mesure de ces « surprofits » en comparant les profits effectivement engrangés en 2009 à ceux qui auraient été réalisés si ces revenus avaient simplement suivi la même évolution que la moyenne des autres revenus depuis 1978 [► Tableau 3]. Pour l'année 2009, on peut ainsi estimer que ces surprofits représentent entre 33 et 34 milliards d'euros, dont la majeure partie – environ 70 % – se dirige vers les entreprises.

	1978 (1)	2009 réel (2)	2009 comme autres revenus (3)	Surprofit 2009 (4) = (2) – (3)
Entreprises	10,5	41,6	17,8	23,8
Ménages	7,9	23,2	13,4	9,8
Total	18,3	64,7	31,1	33,6

Le cumul de ces surprofits annuels sur les trente dernières années représente des sommes considérables : plus de 450 milliards d'euros [► Tableau 4]. La progression de ces surprofits s'est clairement accélérée au cours des trente dernières années, que ce soit en valeur absolue ou en pourcentage du PIB. Les surprofits monétaires liés aux activités immobilières ont représenté 1,4 % du PIB des années 2000 à 2009 contre 0,5 % sur la période 1980-1989. Sur l'ensemble des trente dernières années, la ponction a été en moyenne de 1 % du PIB. C'est la rançon perçue par les propriétaires et

les intermédiaires de l'immobilier au cours de cette période et c'est aussi, en quelque sorte, le coût de la spéculation immobilière et de la libéralisation des loyers supporté par les ménages.

Tableau 4
Masse des surprofits cumulés par décennie

En milliards d'euros 2009

	1980-1989	1990-1999	2000-2009	1980-2009
Entreprises	50,8	68,8	179,2	298,8
Ménages	12,9	53,1	86,2	152,3
Total	63,7	121,9	265,5	451,1
En % du PIB de la période				
Entreprises	0,4	0,5	1,0	0,7
Ménages	0,1	0,4	0,5	0,3
Total	0,5	0,8	1,4	1,0

Sources et méthode

Les données mobilisées pour l'étude proviennent des comptes nationaux. Les comptes de branche identifient les « activités immobilières », lesquelles ne prennent plus en compte dans la nouvelle base l'activité de promotion immobilière, désormais incluse dans la branche Construction. Ces comptes de branche fournissent la valeur ajoutée, l'excédent brut d'exploitation (EBE) ainsi que le revenu mixte des entrepreneurs individuels de la branche depuis 1978. Les comptes des ménages fournissent par ailleurs l'EBE des « ménages purs » (hors entrepreneurs individuels). Cet EBE constitue une part importante de l'EBE de la branche « activités immobilières » et représente le bénéfice tiré par les ménages propriétaires soit de l'occupation de leurs logements (EBE lié aux loyers imputés), soit de leur activité de bailleur (EBE lié aux loyers réels). Les données de la comptabilité nationale ne donnent pas le détail entre ces deux agrégats. On a fait l'hypothèse que les profits en nature liés aux loyers imputés représentaient 85 % de cet EBE

tout au long de cette période. Cette hypothèse est cohérente avec les informations que donnent les comptes du logement (sur la période 1984-2009) concernant la production de services de logement de la part des propriétaires et des bailleurs personnes physiques. Cette clé de partage permet de calculer le montant des profits monétaires que les ménages retirent de la location de leurs logements. Le déflateur utilisé pour calculer les montants en euros 2009 est l'indice de prix du PIB. L'utilisation de l'indice des prix à la consommation donne des résultats très voisins.

Les revenus liés aux activités immobilières : une très forte concentration

Les revenus liés aux activités immobilières ont fortement augmenté depuis trente ans et leur croissance s'est accélérée au cours des dix dernières années. C'est un des facteurs qui a contribué à creuser les inégalités entre ménages. D'une manière générale, on sait en effet que les revenus du patrimoine sont bien plus concentrés que les autres revenus. Le dixième des ménages aux plus hauts revenus perçoit un peu moins du quart des salaires, mais cette proportion est double pour les revenus du patrimoine.

Pour ce qui concerne les revenus locatifs, leur croissance a accru les inégalités de deux façons. Pour les propriétaires occupants, l'envolée des prix de l'immobilier s'est traduite par des gains potentiels de plus-value considérables. Même en l'absence de plus-values réelles, la propriété de son logement constitue un facteur de sécurité économique dont la valeur s'est fortement accrue avec l'envolée des loyers. La valorisation des loyers imputés aux ménages propriétaires occupants donne une mesure de la valeur économique que l'on peut attacher à cette sécurité. Cet élément n'est cependant pas le principal facteur de creusement des inégalités, pour deux raisons. D'abord, une majorité (55 %) de ménages sont aujourd'hui propriétaires de leur résidence principale : c'est un

des patrimoines le plus diffusés dans la population. Ensuite, la corrélation n'est pas parfaite entre niveau de revenu et la propriété de son habitation principale. S'il est incontestable que la détention de son logement a contribué à creuser les inégalités entre locataires et propriétaires, son effet global sur les inégalités reste relativement modéré.

On ne peut en dire autant pour les revenus que les propriétaires bailleurs tirent de la location de leurs logements. Plusieurs facteurs d'inégalité se cumulent. Premièrement, l'immobilier de rapport reste un patrimoine peu diffusé au sein de la population. En 2004 (dernier chiffre connu), 11 % des ménages détenaient ce type de patrimoine, une proportion qui semble à peu près stable depuis le début des années 1990. Les critères les plus discriminants sont le revenu, la catégorie sociale mais, surtout, le montant total de la fortune. Le taux de détention d'un patrimoine immobilier de rapport est ainsi deux à trois fois plus élevé que la moyenne pour les artisans, commerçants et anciens indépendants, de même que pour le dixième des ménages aux plus hauts revenus. Les écarts se creusent encore plus selon le niveau de patrimoine. Parmi les 10 % de ménages les plus fortunés, 40 % environ détiennent un patrimoine immobilier de rapport et ce taux dépasse 50 % pour les 3 % de plus grosses fortunes.

Ces écarts dans les taux de détention sont encore loin de refléter la concentration de la valeur de ce type de patrimoine, car les montants détenus sont aussi de plus en plus importants quand le patrimoine augmente. Au bout du compte, 62 % du patrimoine immobilier de rapport est détenu par le dixième des ménages le plus fortuné. Ce qui fait de cet actif le second patrimoine le plus concentré après les actions.

Quelles conclusions peut-on en tirer en ce qui concerne la concentration des revenus locatifs ? Il est certain qu'il existe une très forte corrélation entre les revenus tirés d'un patrimoine et le montant de ce patrimoine. Généralement, le rendement a même tendance à s'élever avec le montant du patrimoine. On peut donc considérer que la part des revenus courants locatifs allant aux ménages les plus aisés est au

moins égale à celle (62%) qu'ils détiennent dans le patrimoine immobilier de rapport.

La « niche Duflot » : avantage aux riches

Trois ans, c'est la durée de vie assignée au « Duflot », niche fiscale mise en place le 1^{er} janvier 2013. C'est un nouvel avantage fiscal accordé aux ménages les plus aisés qui achètent un logement neuf dans le but de le louer. Ces derniers peuvent désormais déduire de leurs impôts 18% de leur investissement. L'investissement est limité à 300 000 euros par contribuable et à deux acquisitions maximales par an. L'achat d'un T2 de 150 000 euros à Toulouse fait bénéficier d'une réduction d'impôt de 27 000 euros. L'achat d'un T3 de 300 000 euros à Lyon fait bénéficier d'une réduction d'impôt de 54 000 euros. Donc plus vous pouvez investir, plus vous gagnez en réduction d'impôt.

D'évidence, ceci ne représente pas une inflexion structurelle par rapport à la politique conduite ces dernières années, qui peut se réduire au postulat suivant : donnons envie aux ménages riches d'investir dans l'immobilier, cela aidera à réduire la « crise de l'immobilier », appréhendée comme crise de l'offre. L'« envie », en l'occurrence, consiste à leur permettre de dégager un complément de revenus, tout en diminuant le montant des impôts qu'ils doivent acquitter à la collectivité. C'est ce qui est appelé officiellement le « gagnant-gagnant ». Un « gagnant-gagnant » toujours très ciblé socialement. Car en France, les 150 000 sans logis mis à la rue, ignorés, n'ont, eux, toujours rien gagné même si l'Insee dénombre 2,4 millions de logements vides...

Si le « Duflot » n'est pas en rupture avec l'orientation politique ambiante, qui n'a jamais montré son efficacité sociale, il devait néanmoins constituer pour ses promoteurs une avancée de trois ordres, par rapport aux mesures antérieures, dont la défiscalisation « Scellier ». D'abord, parce que cette niche fiscale est accordée aux ménages qui investissent dans des zones précises, dans des villes où les besoins en logement

sont les plus importants. L'aide publique est ainsi concentrée là où le besoin existe. Ensuite, parce que l'avantage fiscal accordé aux classes les plus aisées s'inscrit dans un cadre un peu plus social qu'auparavant. Les loyers fixés par les acquéreurs-propriétaires doivent être inférieurs de 20 % à ceux du marché locatif libre. Quant aux locataires, leurs ressources ne doivent pas dépasser certains plafonds. Enfin, parce que le « Dufлот » fait partie des niches fiscales que le gouvernement Ayrault a décidé de plafonner en 2013, à hauteur de 10 000 euros annuels par foyer. Que les plus riches se rassurent néanmoins, des échappatoires ont été prévues. Ne sont pas concernés les achats d'immeubles classés pour les rénover entièrement afin d'y habiter, les achats d'appartements loués meublés, ou encore les achats réalisés en outremer (pour tout type de bien)... Les promoteurs immobiliers ne s'y sont pas trompés : *« La réduction d'impôt de 18 % étalée sur neuf ans correspond à une rentabilité de 2 % par an, souligne Gilles Hautrive, directeur général délégué de BNP Paribas immobilier résidentiel transaction neuf. Un investisseur peut raisonnablement tabler sur un rendement global de 5 % brut par an tout en achetant un bien en prévision de sa retraite. »* (Le Monde, 6 mars 2013). D'ailleurs, aujourd'hui, le niveau des taux d'intérêt, qui autorise un acquéreur présentant un dossier « moyen » d'emprunter à un taux de 3,1 %, et un bon client à moins de 2,7 %, accroît l'attrait du dispositif, dans une conjoncture où la rentabilité des placements sans risque, assurance-vie en euros en tête, n'a jamais été aussi faible. L'enquête de Jérôme Porier (Le Monde, 6 mars 2013) l'établit de façon détaillée, il suffit ici de la reprendre et tout est dit : *« Désormais, les véritables contraintes du dispositif sont plutôt l'enveloppe globale de l'investissement, qui ne peut excéder 300 000 euros, et, surtout, le plafond de loyer de 5 500 euros à ne pas dépasser dans le calcul de la réduction d'impôt. Cette dernière règle rend le "Dufлот" sans intérêt dans les zones "tendues", comme à Paris intramuros et dans de nombreuses villes de la Côte d'Azur, où les prix dépassent très largement cette limite. [...] Pour optimiser l'intérêt du dispositif, l'investisseur doit opter pour une surface inférieure*

à 38 m², ce qui correspond à un grand studio ou à un deux-pièces. «Sachant que la surface prise en compte ne comprend que la moitié des annexes, on peut acheter un studio de 25-30 m² avec un balcon de 2 m² ou un deux-pièces de 40 m² avec un balcon de quatre m²», conseille M. Hautrive. Les simulations réalisées par BNP Paribas Real Estate montrent qu'en suivant ces recommandations, il est possible d'atteindre une rentabilité brute de 5,08 % à Marseille (zone B1, agglomérations de plus de 250 000 habitants), de 4,36 % à Nice (zone A, qui regroupe les marchés tendus comme l'Île-de-France ou la Côte d'Azur) et de 5,79 % à Villejuif (zone A bis, qui désigne Paris et sa proche banlieue). » Bilan brillant... pour les promoteurs immobiliers. «*De nombreux programmes initialement conçus pour le dispositif Scellier ont pu être reconvertis en Duflot. Il y a du choix*», confie Nicolas Schimel, président de l'Union financière de France (UFF). Et il invite à cibler plutôt les villes de province dynamiques où la demande locative est forte, comme Nantes, Lille, Bordeaux Lyon... Le choix, justement, est clair : priorité au marché, avantages aux marchands, vive les investisseurs.

Que reste-t-il du Livret A ?

A quoi sert le Livret A ? Il finance le logement social (depuis 1945, 75 % du parc social ont été financés par ce biais) mais aussi la politique de la ville (renouvellement urbain, désenclavement des quartiers...), l'hébergement des personnes fragilisées, la construction et mise aux normes de maisons de retraite, de centres d'hébergement pour personnes handicapées, de places d'hébergement d'urgence, la modernisation des bâtiments hospitaliers, la réhabilitation des bâtiments universitaires... Le doublement du plafond du Livret A devait être rapidement adopté «*entre le 6 mai et le 29 juin [2012]*», avait promis, juré, le candidat Hollande, de façon à financer la construction de 150 000 logements sociaux par an. Un premier arbitrage fut rendu en août : le Livret A a vu son plafond augmenter... du quart de la hausse promise

par François Hollande, son montant n'étant relevé que de 25% à la mi-septembre pour être porté à 19 125 euros. Nous sommes passés de la hausse immédiate à la progression façon escargot. Il faut dire que les banques, relayées par le ministère de l'économie, s'étaient fortement mobilisées contre le doublement du Livret A. La Fédération française des banques dénonçait le « *risque de détournement* » d'une part importante des fonds placés par les particuliers en cas de doublement du Livret A. Elles ont sans peine obtenu gain de cause. Son plafond a ensuite fait l'objet, en ce début d'année 2013, d'un deuxième relèvement de 25%, pour être porté à 22 950 euros à partir du 1^{er} janvier. Mais en février, le taux de rémunération du Livret A a été diminué, passant de 2,25% à 1,75%, pour cause de baisse de l'inflation. Si cette baisse est bénéfique pour le financement du logement social, qui est la destination première des fonds collectés par le Livret A, elle a aussi profité aux banques. Car, avec un taux de 2,25%, la rémunération du livret populaire était un concurrent sérieux à l'assurance-vie dont le rendement en 2012 s'est établi en moyenne à 2,85%. Ce ne sera désormais plus le cas. Les banques auront ainsi plus de facilité pour réorienter l'épargne de leurs clients vers des placements plus intéressants pour elles, comme les actions, les obligations et l'assurance-vie. Tant pis pour le logement social... Rappelons que le Collectif pour un pôle public financier au service des droits réclame toujours le doublement immédiat du plafond du Livret A et la centralisation immédiate à la Caisse des dépôts et consignations des fonds collectés sur le Livret A par l'ensemble des réseaux bancaires, pour financer prioritairement le logement social et contribuer à d'autres missions d'intérêt général, ainsi que la fin de la capture de 35% de la collecte du Livret A accordée par Sarkozy aux banques privées (100 milliards d'euros en 2011). Nous en sommes très loin.

Une nouvelle ponction, de surcroît, se prépare sur le Livret A, de 25 milliards minimum, au profit des banques... à la suite d'une note de *Standard and Poor's*, menaçant de baisser la note des banques françaises si le Livret A ne venait pas à leur rescousse (la grosse ficelle!). À la suite de

la crise des subprimes, en effet, les ministres des finances ont imposé aux banques d'affaires de renforcer leurs garanties (Bâle 3). Comme le gouvernement français a renoncé à appliquer l'engagement du candidat François Hollande de séparer les activités bancaires de dépôt et d'affaire, les garanties nécessaires sont plus élevées, et l'épargne populaire doit voler au secours des banques pour qu'elles puissent spéculer librement sur les marchés internationaux (marchés financiers, mais aussi de matières premières, d'aliments de base et autres produit de première nécessité).

Les banques réclament donc à Bercy de leur lâcher 50 milliards d'euros. Actuellement, grâce à Lagarde/Sarkozy, les banques détiennent 115 à 120 milliards sur le Livret A et le Livret de développement durable (sans contrepartie), sur une collecte totale de 364 milliards (265 pour le Livret A et 99 pour le LDD). La Banque de France, toujours « gouvernée » par le très libéral Christian Noyer, appuie la demande des banques, en rappelant que la Caisse des dépôts n'a pas besoin de tout cet argent, puisque la consommation des crédits pour la production des HLM est en baisse (une année noire, en effet, se profile!).

7. Mal-logés et sans-toit doivent disposer de droits réels

Le droit au logement est reconnu dans les traités internationaux ratifiés par la France. Il est reconnu dans le préambule de plusieurs textes de loi relatifs au logement et à l'urbanisme. Il a même été qualifié en 1995 par le Conseil constitutionnel d'« *objectif à caractère constitutionnel* ». Mais il y a droit et droits : les grands principes et l'effectivité des droits concrets. Comme partout, mais singulièrement en matière de logement, il est grand temps de faire concorder droits formels et droits réels. Nous sommes, d'ailleurs, en retard, même concernant les déclarations les plus générales. Ainsi, le « droit au logement » n'est toujours pas inscrit dans la Constitution française, quand nombre de membres de l'Union européenne ont déjà intégré ce droit dans la leur (les constitutions belge, espagnole, portugaise et finlandaise proclament explicitement le droit à un logement décent et adapté, et les Pays-Bas, la Grèce et la Suède précisent notamment qu'il s'agit là d'une tâche de l'État).

Cette inscription juridique, certes, ne réglerait d'elle-même et en elle-même à peu près rien. Mais, symboliquement, elle permettrait de rééquilibrer le droit au logement par rapport au droit de propriété, qui interdit de prendre des mesures efficaces, et d'abord juridiquement, pour assurer à toute personne, quels que soient ses revenus, un logement décent et stable. Car, pour l'instant, dans tous les cas, le droit de propriété l'emporte sur le droit à se loger. C'est ce qu'a récemment rappelé une décision du Conseil constitutionnel (Décision n° 2011-169 QPC du 30 septembre 2011) en déclarant conforme à la Constitution l'article 544 du Code civil¹.

1. Article 544 du Code civil : « *La propriété est le droit de jouir et disposer*

Dès lors, le caractère absolu du droit de propriété permet à un propriétaire d'obtenir en référé l'expulsion des occupants sans droit ni titre de son bien immobilier – quelles que soient les conditions d'existence ou l'extrême précarité des personnes qui trouvent là un toit. Aux requérants qui mettaient en avant le « *principe de sauvegarde de la dignité de la personne contre toute forme d'asservissement et de dégradation, [le] droit de mener une vie familiale normale, ainsi [que] l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue le droit au logement* », le Conseil constitutionnel a répondu que « *s'il appartient au législateur de mettre en œuvre l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent, et s'il lui est loisible, à cette fin, d'apporter au droit de propriété les limitations qu'il estime nécessaires, c'est à la condition que celles-ci n'aient pas un caractère de gravité tel que le sens et la portée de ce droit en soient dénaturés; que doit être aussi sauvegardée la liberté individuelle* ».

Les réformes d'urgence indispensables

39. Inscrire le droit au logement dans la Constitution.

Quand le droit est bafoué : le cas du DALO

Le cas du DALO est à cet égard aussi significatif qu'invariablement inquiétant.

Depuis le 1^{er} janvier 2008, la loi sur le droit au logement opposable (DALO) permet à six catégories de ménages qui ne parviennent pas à accéder à un logement de déposer un recours auprès des commissions de médiation installées dans chaque département : ménages dépourvus de logement, menacés d'expulsion sans relogement, hébergés de façon continue dans une structure d'hébergement ou un logement de transition, logés dans des locaux impropres à

des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements »

l'habitation, insalubres ou dangereux, familles avec enfant mineur ou personne handicapée dans un logement indécent ou sur-occupé, ménages ayant dépassé les délais d'attente anormalement longs pour une demande de logement social.

À compter de la décision de la commission de médiation, le demandeur doit se voir proposer une solution dans un délai de trois mois s'il habite dans un département peu peuplé, de six mois s'il vit dans un département plus peuplé, comptant une agglomération de 300 000 habitants. S'il n'est pas relogé dans ces délais, il peut former un recours contentieux dans les quatre mois suivant l'expiration devant un tribunal administratif. Celui-ci statue en urgence dans les deux mois qui suivent. Il peut ordonner à l'État de reloger ou d'héberger, en assortissant sa décision d'une astreinte pour chaque jour de retard.

Quels sont concrètement les effets de la loi ? En 2011, les commissions de médiation DALO ont rendu 39 % de décisions favorables et prononcé 52 % de rejets. Les résultats des relogements restent notoirement insuffisants. Au 31 décembre 2010, le Comité de suivi de la mise en œuvre du DALO estimait ainsi à 18 718 (dont 16 214 pour l'Île-de-France) le nombre de ménages requérants qui auraient dû recevoir une offre et n'avaient pas été relogés. Son rapport évaluait à 27 500 le nombre de décisions qui ne seraient pas mises en œuvre en juillet 2011. Fin 2011, plus de 250 000 recours ont été déposés auprès des commissions de médiation et à peine 80 000 d'entre eux ont été déclarés prioritaires et urgents. Les recours DALO ne correspondent, de surcroît, qu'à une partie des ménages mal-logés, ceux qui, s'inscrivant dans l'une des catégories de prioritaires définies par la loi, ont effectivement fait valoir ce droit. Le ministère du Logement avait estimé en 2007 à 485 700 le nombre de ménages susceptibles de bénéficier du DALO. Fin 2011, seuls 55 628 ménages prioritaires avaient été relogés par les préfets. Et les régions dans lesquelles l'application de la loi est le plus difficile sont précisément celles où la situation au regard du logement est le plus critique : Île-de-France, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Nord-Pas-de-Calais. Au total,

des milliers de ménages prioritaires demeurent très mal ou non logés, malgré l'urgence de leur demande. En juin 2012, la mission parlementaire du Sénat relevait ainsi que l'application du DALO fonctionne « à peu près » sur 70 % du territoire, mais pas en Ile-de-France, où sont pourtant déposés 60 % des recours.

A quoi tiennent les absences de propositions de relogement ? D'abord, bien sûr, au manque de logements très sociaux. « *La production de logements sociaux intermédiaires, qui vont plutôt à la classe moyenne, est beaucoup plus forte* », indiquait le rapport du comité de suivi. Or, 66 % des requérants DALO présentent des ressources si faibles qu'ils relèvent d'un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI). Ce prêt destiné aux organismes HLM vise à les aider à fournir un logement aux personnes défavorisées, en plafonnant les loyers à un niveau très bas. Mais, au gré de mille discriminations plus ou moins « informelles », de fait, beaucoup de maires rechignent à développer le parc locatif très social, parce que les plus démunis sont vus comme une population à risque... Certains, par ailleurs, ne votent pas et donc n'intéressent pas les municipalités, plus soucieuses d'attirer des classes moyennes qui « dynamiseront » le commerce et « revaloriseront » l'image de la ville. Ceci est rarement dit. Il s'agit pourtant d'une exclusion quotidienne.

François Hollande s'était pourtant engagé, dans un courrier au DAL daté du 27 avril 2012 : « *Si les Français m'accordent leur confiance, la loi instituant le droit au logement opposable devra être respectée, en premier lieu par l'État* ». Ce courrier avait été remis au DAL lors du raffut matinal organisé avec le Collectif DAL des oubliés du DALO et deux cents fanfaristes, alors qu'ils défilaient le plus bruyamment possible sous les fenêtres des QG électoraux de Nicolas Sarkozy, puis de François Hollande, entre les deux tours de l'élection présidentielle.

Un autre engagement pris dans ce courrier est en cours de réalisation et pourrait constituer une avancée notable : « *Je m'engage pour cela à ne pas expulser les personnes reconnues prioritaires par les commissions DALO.* » Après

plusieurs conflits et autant d'interpellations du gouvernement, appuyées par le Comité de suivi DALO, tout au long de 2012, une circulaire signée par Cécile Duflot et Manuel Valls et datée du 26 octobre 2012 ordonne aux préfets de « *veiller à mettre en œuvre systématiquement le relogement effectif du ménage, lorsque celui-ci a été reconnu prioritaire et urgent, dans un délai tel qu'il intervienne avant la date à laquelle le concours de la force publique sera mis en œuvre* ».

Depuis la fin de la trêve hivernale, cette circulaire est globalement respectée, et toute famille, dès lors qu'elle fait l'objet d'un jugement d'expulsion, devrait saisir au plus vite la commission départementale DALO pour, après avis de cette commission, obtenir un sursis jusqu'au relogement.

« Pas d'expulsions, relogement ! » est un des slogans scandés par les mal-logés depuis le début des années 1990. Serions-nous sur la bonne voie, ou ne s'agit-il que d'une mesure provisoire visant à calmer quelque temps les mobilisations ? Une circulaire, en effet, n'est pas une loi, or le projet de loi Duflot ne fait pas progresser le sujet.

Cette instruction gouvernementale ouvre, malgré tout, une perspective concrète, notamment en Ile-de-France, où le nombre de prioritaires DALO est le plus élevé : 36 905 familles reconnues prioritaires DALO restaient à reloger en janvier 2013, parmi lesquelles 8 292 attendent depuis 2008 ou 2009. Les familles oubliées du DALO, parquées dans des hôtels précaires ou dans des taudis, en attente de relogement et reconnues prioritaires depuis plusieurs années, fêtaient l'an passé, avec leurs enfants, leur troisième Noël dans la rue, à proximité du ministère du logement, et ont remis à la nouvelle ministre un pied-de-biche doré, pour l'inciter à réquisitionner. Elles demandent simplement que soit respectée et appliquée la loi DALO. Est-ce si déraisonnable ?

Pour le comité de suivi du DALO, cinq ans après la promulgation de la loi, « *il y a là une situation inacceptable* ». Il estime qu'« *il y a, aujourd'hui, une carence de l'État qui se traduit par sa condamnation par les tribunaux administratifs et le maintien de personnes dans des situations dramatiques* ». Rappelant des propositions déjà formulées

à plusieurs reprises, le comité demande la mise en œuvre « *dans tout département en difficulté, et en particulier en Ile-de-France, d'un plan d'urgence permettant d'assurer, dans le délai légal, le relogement des personnes désignées comme prioritaires par les commissions de médiation* ». Il réclame également, dans le cas particulier de l'Ile-de-France, la création d'une autorité organisatrice d'une autorité organisatrice régionale du logement, au risque toutefois de voir se creuser les inégalités sociales territoriales, entre quartiers riches et quartiers populaires.

Qu'en est-il du recours devant les tribunaux ? Il peut s'exercer contre les décisions des commissions, pour se voir reconnaître le statut de prioritaire DALO, et contre l'État, pour non-exécution de la décision. Au 31 décembre 2011, on pouvait recenser 2 540 recours devant un tribunal administratif contre les décisions des commissions, dont 89 % en Ile-de-France. Sur les 1 479 jugements déjà rendus à ce titre, 62,7 % ont conclu à un rejet du recours, et seulement 16,1 % ont donné satisfaction au requérant. Donc, le passage par la case « juridique » n'a pas permis d'améliorer l'accès à un logement. Cette proportion est, par contre, inverse pour les recours devant un tribunal administratif portant sur la non-application par l'État des décisions des commissions DALO. En 2011, 5 648 recours ont été enregistrés à ce titre, dont 80 % en Ile-de-France. Sur les 5 718 jugements de tribunaux administratifs rendus en 2011, 78,8 % ont donné satisfaction au demandeur et 13,7 % ont conclu à un rejet. Mais la somme totale mise à la charge de l'État à l'issue de ces décisions n'est pas précisée. Les astreintes financières mensuelles prévues par la loi et auxquelles l'État peut être condamné ont été plafonnées à l'équivalent d'un loyer HLM par le gouvernement Fillon, quand celui-ci s'est rendu compte que les tribunaux administratifs ordonnaient volontiers des astreintes de l'ordre de 3 000 euros par mois. Des indemnités peuvent également être demandées, nécessitant une longue procédure, mais le résultat n'est pas à la hauteur, car le « préjudice du mal logement » est aujourd'hui sous-évalué. C'est ainsi que le 17 décembre 2010, le tribunal administratif de Paris a

reconnu, pour la première fois, en faveur de deux familles, la responsabilité de l'État pour méconnaissance de son obligation de relogement. Généreusement, les sommes versées par l'État pour ces deux familles se sont élevées à 2000 euros! Moins que l'indemnité que perçoit un bailleur quand le préfet suspend pour quelques mois l'expulsion d'une famille DALO. C'est pourquoi il est demandé de manière récurrente que les indemnités et les astreintes auxquelles l'état est condamné soient déplafonnées, qu'elles soient versées directement au demandeur, et que soit admis qu'être privé de logement, ou contraint de se loger dans des conditions éprouvantes ou précaires, constitue un grave préjudice, en l'occurrence une violation de la loi et d'un droit fondamental.

Ainsi, le DALO n'est sans doute, pour l'heure, qu'un droit partiel, un pauvre droit, mais il est un droit en devenir, qui ouvre un espoir pour l'ensemble des mal-logés. Un droit qui se construit par étapes, au fil des luttes, un droit qu'il faudra arracher et imposer, comme tous les acquis sociaux. Il s'agit au fond de faire du droit au logement un des volets de la protection sociale, de rendre le droit au logement inaliénable, comme le droit de propriété, ou le droit à la liberté d'expression.

Les réformes d'urgence indispensables :

40. Produire des logements très sociaux (PLAI).

Rendre effective la loi DALO

41. Dans les zones tendues, mobiliser un tiers de tous les autres contingents jusqu'à la résorption de la demande en surplus, et prévoir la mise en œuvre de la loi de réquisition, la préemption locative, l'intermédiation locative dans le parc privé.

42. Déplafonner les astreintes DALO et prévoir leur versement au demandeur, afin qu'il puisse se reloger, ou à un organisme missionné pour le loger temporairement.

43. Reloger avant leur expulsion les prioritaires DALO expulsables, par la pérennisation de la circulaire du 26 octobre 2012.

Renforcer les délais dans les cas d'expulsion de prioritaires DALO

44. Instituer un délai dans l'attente de la décision de la Commission de médiation départementale, sur saisie du demandeur ou de la COMED (comme pour les procédures de surendettement).

45. Inscrire sur la signification du jugement d'expulsion les modalités de saisine de la Commission de médiation départementale (COMED), son adresse et celle des organismes d'appui.

46. Rétablir à trois ans renouvelables le délai de trois mois pouvant être accordé par le juge de l'exécution lorsque le relogement des requérants n'a pu être effectué.

En finir avec la précarisation des statuts locatifs et unifier les statuts

La stabilité du logement est tout à fait essentielle pour les locataires, les milieux populaires, les personnes âgées ou handicapées, et tous les habitants qui construisent, au fil des années, leur réseau relationnel d'entraide dans leur quartier... La stabilité est un besoin social d'autant plus important que l'atomisation des collectifs de travail, l'intensification des luttes dans et pour l'emploi, la concurrence généralisée de tous contre tous détruisent peu à peu les solidarités anciennes (au travail, dans le quartier, dans les familles). La stabilité du logement doit donc être renforcée.

Parce que la précarisation des statuts locatifs au nom de la mobilité, revendiquée par les bailleurs et les milieux économiques libéraux, ne produit pas une mobilité « choisie », mais une mobilité « contrainte », et de la grande exclusion. Elle entretient, en effet, la hausse des loyers – la rotation plus fréquente des locataires permettant d'augmenter les loyers plus rapidement. Elle ouvre au marché immobilier et locatif la voie de la discrimination urbaine, et l'on assiste à la résurgence de formes d'exploitation et d'habitat que l'on pensait révolues, fondées sur la peur d'être jeté à la rue.

Désormais, et à une allure accélérée, la précarisation des statuts locatifs progresse, à mesure que l'accès des populations les plus précarisées (qui, elles, ne cessent de croître) aux moyens de faire valoir leurs droits est rendu *de facto* plus difficile. Les plus précaires d'entre nous, en effet, n'ont d'autre choix que de prendre ce qu'ils trouvent pour ne pas être dehors, pour s'abriter, quelles que soient les conditions, parce que nécessité alors fait loi : meublés, hôtels, sous-locations, dortoirs... Mais, aucune de ces formes d'habitat n'ouvre à des droits un tant soit peu protecteurs, alors même qu'elles permettent souvent à des loueurs d'engranger des bénéfices d'autant plus choquants qu'ils tirent de la misère leur origine.

Les meublés

Depuis le 19^e siècle, les bailleurs privés, soucieux d'accroître la rente locative, ont modifié à leur avantage la durée des baux, leur renouvellement, les conditions du congé et, bien sûr, les modalités de fixation des loyers.

La création du bail meublé a été le premier accroc à la législation uniforme des baux en vigueur depuis le Moyen-Âge (paiement trimestriel à terme échu), dont la garantie en cas d'impayé était assise sur le mobilier. Au cours du 19^e siècle, l'instauration du bail meublé a donc permis aux loueurs de taudis de rompre avec le paiement du loyer à terme échu. Depuis, la mensualisation et le paiement du loyer en début de terme se sont généralisés, le mobilier standard a perdu une bonne part de sa valeur et n'est plus considéré comme une garantie contre les impayés.

La législation sur les hôtels meublés, dérogatoire aux baux communs, a été encadrée par la loi du 31 juillet 1998 : création du bail d'un an et obligation d'un préavis de trois mois écrit et motivé pour donner congé au locataire.

Dès lors, on a assisté, d'une part, à la raréfaction des hôtels meublés (transformés en hôtels à la journée) et, d'autre part, à un essor rapide des locations meublées, au bail dérogatoire à la loi du 6 juillet 1989.

À condition de proposer un logement (ce statut s'applique aussi aux résidences étudiantes privées) meublé et équipé,

même sommairement, celui-ci permet au bailleur une totale liberté sur la fixation du loyer (à la reconduction du bail, toutefois, la hausse du loyer ne peut être supérieure à l'IRL), la rupture du contrat chaque année, l'augmentation du loyer à la relocation. Il permet ainsi de contourner plusieurs mesures de protection des locataires imposées par le bail de droit commun. Anachronisme, la fiscalité des meublés ressortit de l'activité industrielle et commerciale, étant considérée comme une activité hôtelière.

Il y a donc lieu de mettre fin à ce statut dérogoratoire producteur d'enrichissement sans cause.

D'autant que le nombre de locations « en meublé » s'est fortement accru sur une période récente : 455 000 ménages en étaient locataires ou sous-locataires en 2006, en augmentation de 22 % par rapport à 2002. Pour quel volume de population ? Qui particulièrement ? Cette situation concerne aujourd'hui 400 000 personnes non étudiantes, qui ne bénéficient pas dans ces meublés d'un statut juridique aussi protecteur que celui des locataires « classiques » (notamment le bail d'une durée d'un an). Les locataires des meublés sont, dans la quasi-totalité des cas, de jeunes ménages, en tout début de vie professionnelle. Elles accèdent, certes, à un logement autonome (pas toujours), mais s'y retrouvent aussi davantage exposées à des habitations de faible qualité (10 % de logements indécents, contre 6 % en moyenne) et au surpeuplement (9 % au lieu de 2 %), selon les chiffres de l'Insee. La plupart de ces personnes (hors étudiants) ont des ressources économiques très modestes (près de 40 % appartiennent au premier quartile, soit 172 847 personnes).

Se développe parallèlement, à présent, le meublé étudiant de neuf mois, qui représente une nouvelle étape dans la précarisation : créé par la loi Boutin du 25 mars 2009, ce bail meublé de neuf mois permet d'accroître la rente dans les villes touristiques et étudiantes, comme Paris ou la Côte d'Azur. Le logement pouvant être loué quatre à six fois plus cher pendant la saison haute, l'étudiant est prié de faire ses valises fin juin, de se débrouiller pendant 3 mois, et d'accepter les éventuelles nouvelles conditions locatives (loyer, charges,

meubles...) que son bailleur peut imposer pour la relocation à la rentrée suivante.

Le statut de résident temporaire

Issu également de la loi Boutin du 25 mars 2009 (et inspiré par la société Lancelot France), mais créé à titre expérimental (arrivant à échéance le 31 décembre 2013), le statut de résident temporaire concerne des personnes qui doivent garder des locaux vacants et payer une « redevance », en échange d'un droit très précaire à y habiter. Le contrat de trois mois est résiliable avec un préavis de quinze jours, y compris en plein hiver, puisque la trêve hivernale ne s'applique pas. Il est, de surcroît, assimilable à du travail dissimulé, puisque le résident doit surveiller les lieux, faisant ainsi concurrence aux entreprises de gardiennage, dans une période de montée historique du chômage. On notera que ces biens gardiennés à bas prix sont souvent laissés vacants pour des raisons spéculatives.

Nous préférons très nettement pour ces biens immobiliers vacants la réquisition légale et la taxation sur les logements et locaux vides, à défaut d'une mise en location encadrée et régulière. Ce statut représente probablement la forme la plus achevée, à l'heure actuelle, de la précarisation locative, et doit donc être aboli.

Les réformes d'urgence indispensables

47. Placer sous l'empire de la loi de 1989 toutes les locations de logement privé dont le bail est inférieur à trois ans et n'est pas automatiquement reconductible, (hormis les baux de tourisme agréés et réglementés). Sont concernés les baux « meublés » et les « meublés » étudiants de neuf mois.

48. Ne pas renouveler, le 31 décembre 2013, l'expérimentation de gardiennage des immeubles vacants par des résidents temporaires et précaires.

49. Logement des saisonniers : les municipalités soumises à un important tourisme saisonnier, particulièrement les stations balnéaires et les stations de ski, ont

l'obligation de produire des logements sociaux pour loger les travailleurs saisonniers, avec la participation financière des entreprises de tourisme ou des entreprises bénéficiant des retombées économiques.

Les sous-locations

De plus en plus, des statuts précaires, bail glissant et sous-location, sont également mis en place dans le logement social et privé, justifiés par des mesures d'encadrement et d'insertion de ménages aux revenus modestes en difficulté de logement.

Ces statuts sont temporaires, donc précaires, et ils ne donnent pas toujours lieu à un relogement stable et adapté. La situation du sous-locataire est juridiquement des plus fragiles : car, si la sous-location peut être autorisée officiellement dans des conditions précises (accord écrit du propriétaire du logement et modalités librement négociées entre locataire et sous-locataire), la sous-location clandestine, par contre, par nature difficile à évaluer, place les ménages dans une position de dépendance et d'infinie précarité (cf. chapitre 1).

Les réformes d'urgence indispensables

50. Bail glissant : imposer la signature du contrat en tripartite, occupant, bailleur et organisme d'intermédiation, limiter à un seul renouvellement, et motiver au demandeur par écrit la décision d'orienter vers une intermédiation.

51. Imposer le relogement ou la signature du bail à l'issue de la période d'intermédiation ou de bail glissant, ou la signature d'un nouveau bail dans le cas d'intermédiation suite à des impayés.

Les résidents de foyers

Les résidents de foyers type FTM (travailleurs migrants) ou FJT (jeunes travailleurs) ont, pour leur part, un statut stable. Toutefois, ils doivent se plier à un règlement intérieur souvent non conforme à la protection du domicile et au respect de la

vie privée. Le gestionnaire peut ainsi entrer à sa discrétion dans les logements des résidents, la liberté d'accueillir est restreinte, voire proscrite, des horaires d'entrée et de sortie sont parfois imposés...

Les résidents sont, par ailleurs, peu présents dans les instances de décision des gestionnaires, aussi bien au niveau du foyer que du Conseil d'administration du gestionnaire.

Les réformes d'urgence indispensables

52. Un logement-foyer ou une chambre de CHU sont un domicile, le droit à la vie privée doit s'appliquer, notamment dans les règlements intérieurs des établissements. Le logement-foyer comporte des espaces privatifs et des espaces réservés à la vie collective. Les résidents de ces logements-foyers doivent bénéficier des mêmes garanties et protections que les locataires.

53. Des élections à scrutin secret, sur liste, à l'issue d'une campagne d'information ouverte aux associations de défense, doivent permettre de désigner les représentants des résidents, réunis en comité. Doté des attributs d'une personne morale, ce comité des résidents désigne en son sein ceux qui le représenteront à l'instance décisionnaire ou de concertation de l'établissement. Il a compétence sur la gestion des espaces collectifs et de la vie collective, le contrôle des charges et des prestations, des travaux envisagés...

Des élections désignent également les représentants des résidents aux conseils d'administration de l'organisme, selon les mêmes modalités que les élections de locataires dans les organismes HLM.

Les résidents permanents de camping

Environ 200 000 personnes vivent aujourd'hui à l'année dans un camping et, par « définition », n'ont pour l'essentiel pas d'autre domicile. Or, la législation leur interdit de s'y domicilier, ce qui porte gravement atteinte à leurs droits civiques et sociaux, et en fait des citoyens de seconde catégorie. En effet, cette situation, conséquence d'un décret obligeant les

habitants de camping à l'année à justifier d'une résidence principale ailleurs, rend pour le moins aléatoire l'inscription scolaire, l'inscription sur les listes électorales, l'accès aux aides sociales, à la distribution du courrier... dans la commune où se trouve le camping.

Les réformes d'urgence indispensables

54. Autoriser l'établissement de sa résidence principale dans un camping.

55. Établir alors un bail de trois ans renouvelable tacitement.

56. Permettre l'accès aux droits civiques et sociaux des résidents de camping qui y sont domiciliés : droit de vote, scolarisation, accès aux services publics, aux prestations sociales, éligibilité au DALO et aux terrains familiaux.

La précarisation des statuts locatifs n'est un avantage que pour la rentabilité des baux : elle est dédiée à accroître les profits locatifs, la rente et la spéculation, soit un enrichissement « sans cause ». Elle est un désavantage économique pour l'ensemble des salarié-es, des chômeuses et des chômeurs... Et cette précarisation locative a, par ricochet, un coût social et économique très élevé : hausse des contentieux, des expulsions, des interventions de police, des prises en charge d'hébergement d'urgence, conséquences désastreuses sur la santé des personnes, sur la scolarisation des enfants, sur l'insertion professionnelle, sur la concentration au travail... Ce qui génère de nouvelles formes de précarité sociale. Désormais, face aux multiples fragilisations de leur statut, les locataires ne font plus valoir leur droit à un logement décent ou à un loyer accessible, car ils redoutent, à juste titre, d'être expulsés et de rester sur le trottoir. Il est d'autant plus urgent de renforcer le droit à un logement stable, ou le « droit au maintien dans les lieux », et à un niveau de loyer accessible, comme nous l'avons connu durant la plus grande partie du 20^e siècle.

Voilà pourquoi nous demandons l'inclusion des baux meublés et autres statuts locatifs précaires et dérogatoires dans

le champ d'application de la loi du 6 juillet 1989, et l'accès au droit commun des habitants à statut particulier, ainsi que le renforcement du droit au maintien dans les lieux (limitation du congé, renforcement des baux).

Interdire les congés locatifs à caractère spéculatif

Ne nous y trompons pas : le congé vente constitue un autre facteur de précarisation locative, et une pratique spéculative, dès lors qu'il consiste à expulser son locataire pour enchérir le prix d'un bien immobilier², sans égard, d'ailleurs, pour celui qui aura payé son loyer des années, finançant ce faisant l'amortissement et la rente. On remercie son locataire en le jetant sur le trottoir...

Il est à ce stade utile de rappeler que cette possibilité de congédier son locataire n'a pas toujours été accordée aux bailleurs. Le congé vente, tout comme le congé pour reprise non respecté, a été strictement interdit pour l'ensemble des baux entre 1914 et 1948, et pour la plus grande majorité d'entre eux, dans les grandes agglomérations, entre 1948 et 1986. Durant ces deux périodes, la spéculation était dénoncée, et il n'aurait pas été toléré qu'un locataire soit jeté à la rue, dans un contexte de crise comme celui que nous connaissons aujourd'hui, pour assouvir la cupidité d'un particulier ou d'une société.

Deux motifs de congé ont été créés par la loi Méhaignerie de 1986 (gouvernement Chirac), qui n'ont pas été remis en cause par la loi Mermaz-Malandain de 1989 (gouvernement Rocard), qui régit aujourd'hui les rapports locatifs : le congé vente et le congé reprise.

Le congé vente permet au bailleur de congédier son locataire, afin de vendre son logement vide. En effet, nous le disions, un logement loué se vend 8 à 15 % moins cher qu'un

2. La décote d'un bien vendu occupé, suivant la durée du bail restant à courir et selon la conjoncture des ventes, tendue ou non, est de 8 à 15 % (source : chambre des notaires).

logement vacant. Cette dérogation au principe de stabilité des locataires a été un facteur de la hausse des loyers et des prix de l'immobilier, d'une part, et d'augmentation du nombre des expulsions, d'autre part. Cependant que la pratique des « ventes à la découpe », qui a été autorisée à des propriétaires d'immeubles entiers, fonctionnait également comme un facteur actif d'encouragement à la spéculation immobilière. Une réforme a été engagée face à ce scandale, qui frappait particulièrement les immeubles logeant les classes moyennes dans les grandes agglomérations, mais qui n'a pas fait cesser ces pratiques.

Le congé reprise permet au bailleur de reprendre son logement afin de s'y installer, ou d'y installer un membre de sa famille, ascendant ou descendant direct. Là encore, les abus sont nombreux et ne sont pas sanctionnés, malgré la violence sociale que constitue une expulsion en cette période de grave pénurie du logement. Car, il n'est pas rare de voir un bailleur expulser le locataire d'un petit logement inconfortable en revendiquant un besoin urgent d'y habiter, alors qu'il en détient de nombreux autres, ou qu'il habite déjà un logement plus grand et plus confortable. Même dans ces situations, le juge donne raison au bailleur.

La plupart des locataires ne vérifie pas si le motif de son expulsion a bien été respecté. Lorsqu'ils constatent un manquement, et saisissent le juge qui a prononcé l'expulsion, celui-ci ne leur accordera, de surcroît, que des indemnités très faibles au regard du préjudice subi. Les indemnités obtenues restent symboliques. Et la jurisprudence de la Cour de cassation a tendance à donner raison à des bailleurs qui relouent leur logement à de nouveaux locataires, après en avoir expulsé le locataire précédent au prétexte d'un congé vente ou d'un congé reprise.

C'est ainsi que le congé délivré à l'expiration du bail sans motif réel s'installe sournoisement, aggravant la précarité locative, en favorisant le renchérissement des loyers. Il faut mettre fin aux pratiques spéculatives que constituent aujourd'hui le congé vente et le congé reprise non respecté. Le congé vente ne doit plus être autorisé par le législateur.

Le congé reprise doit être sérieusement encadré, au risque de sanctions suffisamment dissuasives.

Les réformes d'urgence indispensables

57. En cas de congé reprise, le bailleur est tenu d'apporter la preuve qu'il a réellement besoin de ce logement.

58. À l'issue d'un congé reprise, lorsqu'il apparaît que le logement n'est pas habité conformément au motif exposé dans le congé, et ce dans un délai de six ans, le bailleur est tenu de verser au locataire expulsé une indemnité équivalente à trois ans de loyer, ainsi que des frais de déménagement et d'emménagement, et toutes autres dépenses occasionnées au locataire par son éviction.

59. Le service d'hébergement intervenu le cas échéant est en droit de réclamer au bailleur les frais d'hébergement du locataire expulsé frauduleusement.

60. Interdire, dans le cas de l'achat d'un logement occupé, de délivrer un congé vente au locataire pour une période de douze ans.



8. Les logements neufs ne seront pas au rendez-vous

Parfois, les mots sont excessifs. Pas ici. Pas lorsqu'on affirme qu'aujourd'hui le logement est une galère pour des millions de personnes, une galère qui découle d'autres galères et qui en provoque d'autres à son tour, que le logement est au coeur de cette spirale, qu'il en est le principe d'accélération. Le logement cher impose de rogner sur la nourriture, les soins, et conditionne l'emploi. Le logement indigne ou toxique, les expulsions, la vie dans la rue abîment et tuent.

Il n'y a aucune fatalité dans cette situation. Simplement, l'avidité de ceux qui depuis des années profitent d'une rente locative qui a explosé. Et l'absence de courage politique des professionnels de la politique, qui n'osent pas affronter le monde de l'immobilier.

Quel en est le résultat ? Des dizaines de milliers de personnes, invisibles sans doute pour les « décideurs », vivent dans des caravanes immobilisées, des baraques de chantier, des logements en cours de construction, des locaux désaffectés, sous des tentes ou des cartons. On ne les voit pas ? Ils représentent pourtant, en volume, des villes entières ! Ne les voit-on pas, ou bien, à toute force, en toute inconscience, refuse-t-on de les voir ?

Sans doute est-on aussi trop occupé pour voir ces bidonvilles qui poussent maintenant partout à la périphérie des agglomérations, dans des terrains vagues, des friches industrielles, sous des échangeurs d'autoroutes. Impossible, pourtant, de les manquer. Ceux qui y vivent subissent la précarité la plus extrême (sans sanitaires, sans eau, sans électricité...). La seule solution trouvée par les préfetures consiste à les démanteler. Cacher la misère ne la fait pas disparaître.

Invisibles aussi les quelque 400 000 personnes contraintes d'être hébergées chez des tiers, parce qu'elles n'ont pas les moyens de leur indépendance... Alerté, le gouvernement

promet, pour qui sait attendre (quand la misère, elle, n'attend pas), des logements neufs. Tout indique, pourtant, que sa réalisation ne sera pas à la hauteur de la promesse.

Logements neufs : les promesses n'engagent que ceux qui y croient

La loi relative « à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social » a été adoptée le 18 décembre 2012. Elle prévoit, en premier lieu, la mise à disposition de terrains publics pour la construction de logements sociaux, avec une décote pouvant aller jusqu'à 100 % de la valeur du terrain, selon la part de logements locatifs sociaux intégrée aux programmes. À vrai dire, cette politique de mobilisation des terrains publics n'est pas nouvelle, lancée en 2004 par Gilles de Robien, avec en vue, à l'époque, la construction de 100 000 logements sociaux. Les moyens mis en œuvre sont, certes, plus importants. Mais le saut quantitatif reste minime : les terrains recensés par l'administration n'autoriseraient la construction que de 110 000 logements sociaux sur la période 2012-2016. Par ailleurs, pour accroître cette production, le texte porte aussi de 20 à 25 % le quota de HLM exigé pour chaque commune de plus de 3 500 habitants (1 500 en Ile-de-France). Gain estimé : 63 000 logements par an, à condition que toutes les communes jouent le jeu (rien n'est moins sûr). C'est un progrès par rapport à la période précédente, marquée par l'absence de volonté politique, mais ce sont près de 200 000 logements sociaux par an qui seraient nécessaires pour résorber le manque actuel. On est donc encore loin du compte. Les villes aujourd'hui déficitaires auront à rattraper progressivement leur retard et des objectifs quantifiés de construction leur sont assignés par périodes de trois ans. Tant mieux. Néanmoins, on se hâte tout de même bien lentement. Car, chaque commune n'est supposée parvenir à son quota de 25 % qu'à l'horizon 2025 ! Les maires hostiles au logement social ont le temps de voir venir... Notamment

d'autres ministres et d'autres politiques. Certes, contre les maires réfractaires, la loi renforce les sanctions : le montant des amendes par logement social non construit est multiplié par cinq. Là encore, tant mieux. Cependant, même la Fondation Abbé Pierre en vient à « *regretter que cette mesure ne soit qu'un plafond et une simple option pour les préfets qui disposent d'une large marge d'appréciation* ». On peut, d'autre part, également regretter, surtout quand on sait à quel rythme s'accroît la pauvreté en milieu rural et semi-rural, que la version finalement votée de la loi, contrairement à la première version censurée par le Conseil constitutionnel, n'ait pas repris une disposition qui avait gêné, à l'époque, les sénateurs radicaux de gauche : l'obligation, pour les petites communes de 1 500 à 3 500 habitants de réaliser au moins 10 % de logements sociaux.

Le 21 mars 2013, François Hollande a annoncé un « plan d'urgence » pour le logement social. Mesure phare, la construction de logements locatifs sociaux bénéficiera d'une TVA réduite à 5 %. En contrepartie, les bailleurs doivent s'engager à remplir l'objectif de 150 000 nouveaux logements sociaux par an à l'horizon 2017, contre 100 000 aujourd'hui. Ils devront procéder à la rénovation énergétique de 120 000 logements par an, pour laquelle ils bénéficieront également de la TVA à 5 %.

Mais, en matière d'urgence sociale, les associations attendaient aussi un programme immédiat de réquisitions des logements vides. Car l'urgence est immédiate pour ceux qui la vivent. Surtout, toutes les analyses s'accordent sur le fait que les logements neufs promis ne sortiront pas de terre dans les volumes minimalement nécessaires. Cécile Duflot l'a d'ailleurs reconnu en mai dernier : « *L'objectif de 500 000 logements neufs construits par an en France d'ici 2017 sera difficile à tenir en raison de la crise, mais doit être maintenu.* » Euphémisme. Les chiffres sont plus cruels et tous les professionnels de l'immobilier jugent que légiférer par ordonnances ne fera changer la donne qu'à la marge. Le nombre de mises en chantier a chuté de 11,2 % au premier trimestre 2013, par rapport à la même période en 2012. Elles vont plonger

largement sous la barre des 300 000 en 2013, pour s'établir autour de 250 000, très loin de l'objectif de 500 000 logements de François Hollande. Cela représenterait une baisse de près de 18 % par rapport aux logements neufs mis en chantier en 2012 (304 234, déjà en baisse de 19,6 % par rapport à 2011). Le chiffre le plus bas depuis la fin de la deuxième guerre mondiale. On est très loin du compte et très loin des promesses, cette fois encore. Une fois de plus.

Et puis, construire du logement neuf, soit. Mais pour qui ? Il faut, en effet, produire des logements accessibles pour celles et ceux qui en ont le plus besoin. C'est le minimum. Or, par exemple, rien n'est fait pour revenir sur la marchandisation du parc social lancée par la loi Molle (ou Boutin), et qui cause tant de dégâts.

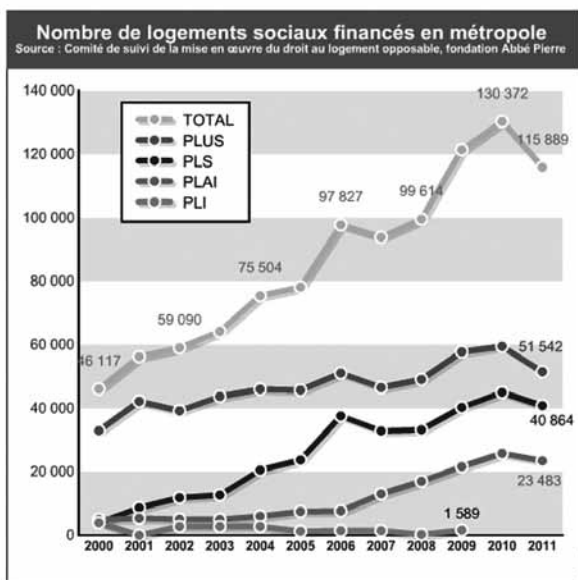
Tant de logements « sociaux » ne le sont pas

Le 8 juillet 2013, l'État et les bailleurs sociaux ont signé un accord qui fixe un objectif de 120 000 logements sociaux construits par an, entre 2013 et 2015 (on est plutôt aujourd'hui autour des 85 000 logements annuels effectivement réalisés). La rénovation thermique de 100 000 logements est également prévue.

Pour y parvenir, les bailleurs pourront toujours bénéficier de prêts spécifiques, à long terme et à taux subventionnés, accordés par l'État grâce à l'épargne collectée par les livrets A¹, et dont la Caisse des dépôts et consignations (CDC) détient le monopole de la distribution. Moins de 80 000 logements ont été ainsi financés en 2005, plus de 130 000 en 2010.

Mais, les pouvoirs publics se gardent bien de le signaler, les conditions de location imposées par l'État sont plus ou moins,

1. Au-delà, des prêts, la construction de logement social est aidée par un taux de TVA réduit à 5 % et l'exonération de la taxe foncière et de l'impôt sur les sociétés pour les organismes HLM et les offices publics d'aménagement et de construction (OPAC).



et, disons-le, plutôt moins, favorables aux ménages modestes selon le type de prêt accordé. La nature du prêt détermine, en effet, le type de logement social mis sur le marché locatif, et à qui il est destiné. Le prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) finance l'acquisition, la construction et la transformation de logements loués aux personnes les plus fragiles, cumulant des difficultés économiques et sociales. Quand le prêt locatif à usage social (PLUS), pensé pour favoriser la « mixité sociale », doit inciter à la construction de logements sociaux « classiques », dont les loyers seront plus élevés que pour les PLA-I, avec des plafonds de ressources accessibles aux deux tiers de la population.

Par ailleurs, il existe deux autres types de prêts, le prêt locatif social (PLS) et le prêt locatif intermédiaire (PLI), qui peuvent être mis à la disposition de tout investisseur, public ou privé, et sont distribués par certains établissements bancaires. Ces aides visent avant tout à construire dans des zones où le marché immobilier est tendu, avec des loyers plus élevés. Les plafonds de ressources pour bénéficier de

ce type de logements sont tels que 78% des ménages sont éligibles au PLS, malgré la baisse des plafonds décidée en 2009. Du vrai « social », donc, à destination des classes populaires ! Un couple avec deux enfants doit, par exemple, gagner moins de 4 000 euros par mois (quatre fois le Smic) en région pour accéder aux logements dits « sociaux » de type PLS, alors que ce plafond s'élève à 1 700 euros pour les logements PLA-I. Le plafond de ressources exigé du locataire est supérieur de 30 % au plafond demandé pour un logement social classique. Le PLS sert ainsi à construire des logements « haut de gamme », destinés aux classes moyennes, et n'a de « social » que le nom : bonne conscience, mais vraie arnaque. Ce sont surtout des logements qui rapportent davantage aux bailleurs, offices HLM comme entreprises privées.

Le drame, le graphique ci-dessus le montre assez, c'est que ce sont les logements sociaux les moins accessibles qui ont tiré vers le haut la construction de logements sociaux en France, au détriment (encore une fois) des ménages populaires. Les PLA-I (logements très sociaux), même s'ils ont progressé (de 7 500 logements financés en 2005 à 23 483 en 2011), restent encore très minoritaires. Les PLUS et le PLS représentent la grande majorité des logements sociaux financés, respectivement 51 542 et 40 864 logements sur la même période. La logique de la rentabilité a tragiquement fait son œuvre, subventionnée, qui plus est, par des prêts préférentiels. En vingt ans, l'augmentation du loyer des logements sociaux dépasse celle des autres logements.

Conclusion

Face à la brutalité économique, la lutte

Tant de locataires sont aujourd'hui exploités et réduits au silence ! A un niveau insoupçonné. Un travail méthodique des étudiants de l'école nationale supérieure d'architecture de Paris La Villette avec le DAL établi, depuis dix ans, des relevés dans plusieurs centaines de logements indignes, indécents, surpeuplés. Des fiches sont remplies logement par logement. Et elles montrent combien certains bailleurs, non contents de pressurer leurs locataires, les placent dans des conditions de logement insupportables. « *Nous sommes logés plus mal que des animaux* », disent certains pour illustrer leur dégoût.

Ces fiches en disent long. Au hasard de la dernière fournée, on découvre un couple avec deux jeunes enfants, logés dans une chambre de 10,2 m², sans toilettes ni douche, avec pour seul accès une rampe de parking. Ils payent 550 euros, soit 55 euros le mètre carré ! Monsieur travaille dans le bâtiment, il construit des maisons, et madame fait des ménages. Leur marchand de sommeil habite, quant à lui, les beaux quartiers des Yvelines.

Ici, une dame approchant la retraite vit à Levallois, logée depuis quinze ans dans une pièce de 10 m², humide, dont l'installation électrique est au bord du court-circuit, tandis que l'unique fenêtre ne ferme pas correctement. Elle paye 381 euros pour ce taudis, 38 euros le mètre carré.

Là, dans le 20^e arrondissement, un couple de locataires et leurs quatre enfants, vivent depuis dix-sept ans dans un petit 4 pièces de 62 m² et, grâce à leur ancienneté, ne payent que 16 euros du mètre carré, soit 991 euros. C'est presque une aubaine. Manque de chance, ils vont être expulsés, car le bailleur prétend vouloir vendre... On imagine que ce riche bailleur, qui détient plusieurs logements dans Paris, pourrait vendre occupé. Pas du tout, la loi l'autorise à délivrer un

congé vente, afin de gagner les 8 à 15 % supplémentaires pour vacance. Même si ce congé est frauduleux, que le bailleur reloue finalement les lieux deux fois plus cher, car c'est le prix du marché actuel, il ne sera pas sanctionné. Il aura mis à la rue un locataire et sa famille sur une simple déclaration, que l'on ne peut vérifier qu'*a posteriori*. Les locataires devront trouver plus petit encore, ou s'exiler en grande banlieue... Comme la plus grande part du peuple de Paris depuis 30 ans.

Là encore, un locataire est expulsé pour avoir demandé à son propriétaire de mettre le logement aux normes de décence, ou parce que le logement a été déclaré insalubre, et que le bailleur a procédé à une expulsion illégale, en toute impunité, afin d'échapper aux sanctions menaçant les marchands de sommeil... C'est cette réalité que la loi doit changer. Mais sans la pression des mobilisations des exploités du logement, aucune loi ne change d'elle-même, ni par la grâce des seuls ministères... Sauf pour entériner le *statu quo*, voire « sécuriser » les propriétaires et les professionnels de l'immobilier, ceux-là mêmes qui insécurisent des millions de locataires, d'expulsés et de sans-toit.

Les luttes permettent de gagner

Ce sont les luttes des mal-logés, à des périodes charnières, qui font progresser les conditions de logement et d'existence des milieux populaires. Elles lancent l'alerte, elles disent l'insupportable et les colères, elles trouvent des solutions pour résister, elles accélèrent la mise en place de législations sur les situations qu'elles dénoncent jusqu'à ce qu'elles deviennent des « problèmes publics » incontournables. Au moins depuis les déménagements « à la cloche de bois » (clandestinement), transformés en action collective par les anarchistes dans les années 1880. Au début du vingtième siècle, avec l'Union syndicale des locataires, l'ouvrier tapissier Georges Cochon eut l'idée de les mener en fanfare, le fameux « raffut de Saint-Polycarpe » : « *Les pauvres gens qui ne pouvaient payer leur loyer et étaient menacés d'expulsion étaient*

*déménagés par la porte ou par la fenêtre, les compagnons entassaient le mobilier dans des charrettes à bras, et, aux accents d'une fanfare hétéroclite, tandis que des compagnons secouaient à tour de bras une énorme cloche de bois, les commandos de Georges Cochon partaient gaiement à l'assaut des logements vides», rappelle May Picqueray dans *Le Réfractaire* en mars 1979.*

L'Union syndicale des locataires et ses actions spectaculaires ont poussé au moratoire sur les loyers de 1914, ainsi qu'aux premières mesures efficaces pour le logement salubre. L'Union confédérale des locataires, née en 1917 des cendres du mouvement de Georges Cochon, a contribué à l'instauration durable d'une régulation à la baisse des loyers et du droit au maintien dans les lieux des locataires. Le Mouvement populaire des familles, animateur dès 1945 dans toutes les grandes villes du pays d'un grand mouvement de squatters réclamant l'application de la loi de réquisition, a pesé sur les travaux de préparation de la loi de 1948, et sur le lancement des futures politiques du logement. Cette action, en même temps, a eu des effets directs : en cinq ans, quelque 5 000 familles furent relogées. Beaucoup plus tard, dans les années 1980, l'abbé Pierre, en encourageant l'unification des comités d'entraide aux sans-abri et des mouvements de squatters parisiens, à l'origine de mobilisations plus fortes, a pesé dans le lancement des politiques de logement d'urgence.

On ne se rappelle trop souvent que les luttes qui firent beaucoup de bruit. On se souvient sans doute, en mars 1993, de la réquisition par le DAL, avenue René Coty, dans le 14^e arrondissement de Paris, d'un orphelinat désaffecté appartenant à la ville de Paris. De son expulsion en septembre, puis de la décision symbolique de la cour d'appel de Paris, reconnaissant aux squatters l'état de nécessité et, au nom des traités internationaux ratifiés par la France et faisant état du droit au logement, leur accordant six mois de délai. La mairie ne l'entendait pas de cette oreille et fit détruire les planchers pour empêcher une réinstallation, déclenchant une des fameuses colères de l'abbé Pierre. Et contraignant Matignon à intervenir

pour obliger la mairie à reloger les expulsés et à cesser de déloger à tour de bras les occupants d'immeubles insalubres. On se souvient aussi de la rue du Dragon en décembre 1994, le cinquième immeuble inoccupé réquisitionné cette année-là. Cette action mit en lumière, comme jamais auparavant, le scandale de la prolifération de logements vacants face à l'accroissement du nombre des sans-logis. En 1995 et 1996, Jacques Chirac fit procéder à 1 200 réquisitions. Les habitants des immeubles réquisitionnés furent tous relogés et les immeubles souvent transformés en logements sociaux. On se souvient, bien entendu, des tentes de sans-abri des « Enfants de Don Quichotte » sur le canal Saint-Martin, entre décembre 2006 et mars 2007. Alors que le DAL, Jeudi Noir et MACAQ occupaient, depuis le 1^{er} janvier, le 24, rue de la Banque, dans le 2^e arrondissement de Paris, l'abbé Pierre nous quittait le 22. Ces événements mêlés contribuèrent à l'adoption de la loi DALO au mois de mars (un progrès, même si elle fut jugée insuffisante par les mouvements de mal-logés).

Mais, il y a aussi toutes les luttes qui passent la plupart du temps inaperçues, mais n'en sont pas moins victorieuses.

L'exemple récent de La Coudraie l'illustre : il n'y a pas de fatalité qu'on ne puisse ensemble refuser. La résignation, l'attente des pouvoirs publics, les bras croisés, ne mènent à rien. Les mobilisations collectives permettent d'inverser les rapports de forces, même les plus défavorables.

En 2004, le maire de Poissy décide unilatéralement de faire raser, purement et simplement, la cité de la Coudraie, construite dans les années 1960 pour loger les personnels de Simca-Talbot, puis de Peugeot, et gérée par la SA HLM France Habitation, bailleur du 1% patronal. Cette démolition, à but spéculatif, vise alors à « libérer un site exceptionnel », selon les mots du maire, 40 hectares situés dans la vallée de la Seine et à proximité immédiate d'un projet d'immense centre commercial, les Terrasses de Poncy. Les habitants ne sont pas consultés, à peine sont-ils avertis par un communiqué de presse de la mairie.

Une partie des habitants va effectivement quitter les lieux, mais un collectif s'organise pour lutter contre cette démolition, animé notamment par Mohammed Raghoubi, un des habitants de la cité, et soutenu par le DAL des Yvelines. Cent cinquante familles environ, noyau dur de la lutte, veulent garder leur cité et ses liens de voisinage et de solidarité, ainsi que leurs logements, grands, confortables et peu chers. Elles refusent d'être relogées ailleurs, isolées les unes des autres, dans des logements plus petits et plus onéreux. Ce collectif doit faire face à des pressions et des intimidations de toutes sortes, individuelles et collectives (menaces de fermeture de l'école, absence de ramassage des ordures...) et vivre dans une cité en partie vacante, complètement abandonnée par les pouvoirs publics, qui la laissent volontairement se dégrader afin d'en justifier la démolition.

De manifestations en journées de soutien, la lutte s'organise et commence à prendre de l'ampleur. Elle s'élargit avec la création de la Coordination anti-démolition dans les quartiers populaires.

En mai 2007, elle grandit encore avec une alliance inédite entre le collectif de la Coudraie et un collectif de familles sans-logis. Une trentaine de familles sans-logis, à la rue, en errance urbaine d'hôtel en hôtel ou en hébergement contraint chez des tiers, installe un campement dans la cité, pour revendiquer, avec le collectif des habitants de la Coudraie et le DAL, la réouverture et l'attribution des logements laissés vacants par les départs successifs des occupants. Le bailleur France Habitation tente de faire expulser ce campement : le juge s'y oppose, au nom de la liberté d'expression et du droit au logement, décision confirmée en appel.

Cette alliance entre sans-logis et locataires HLM a permis une lutte particulièrement efficace. Les sans-logis qui campaient ont été relogés et la fermeture de l'école de la Coudraie, annoncée pour l'été 2007, a été suspendue. Cette lutte élargie a également permis de peser sur la campagne municipale de 2008. Le maire UMP, à l'origine du projet de démolition, a perdu les élections et le projet spéculatif de démolition complète de la cité a été abandonné au profit d'un

projet négocié avec les habitants de réhabilitation, démolition partielle et reconstruction sur place.

Pour le collectif des habitants, c'est une victoire : ceux qui ont résisté resteront sur place, dans les logements réhabilités ou dans ceux qui seront construits. Pour les sans-logis, c'est une victoire également : ils seront relogés.

Même l'improbable devient possible : la grève des loyers des foyers Sonacotra

La plus grande lutte dans le secteur du logement en France, et peut-être en Europe, fut déclenchée et menée par des travailleurs immigrés, on l'oublie souvent. Et ils ont gagné. Les plus pauvres, les plus exploités, les plus stigmatisés, ceux qui avaient le moins ont gagné. Une leçon contre toutes les résignations.

Cette lutte demeure unique par son ampleur (jusqu'à 20 000 grévistes dans toute la France), sa durée (plusieurs années), ses revendications (baisse des loyers, démocratisation, reconnaissance des comités de résidents), et surtout par son organisation strictement autonome, à l'origine de formes de lutte originales.

En 1973, plusieurs organismes géraient des foyers, mais le plus important de tous était la Société nationale de construction de logements pour les travailleurs (Sonacotra), avec deux cent soixante-quinze foyers répartis sur toute la France, hébergeant plus de 73 000 personnes. Cette société a connu, de 1975 à 1980, une grève des loyers qui demeure un mouvement exemplaire dans l'histoire des luttes en France, réussissant à mobiliser pendant plusieurs années des milliers de travailleurs représentant vingt-cinq nationalités.

Se trouvant en déficit, la Sonacotra multipliait les augmentations de loyers (deux par an). Lorsque la grève éclate, les loyers pratiqués sont tels que la plupart des résidents sont à l'extrême limite de leurs moyens financiers : 43 % d'entre eux déclarent avoir moins de 200 francs d'argent de poche par mois. La lutte commence à la fin de l'année 1973, avec

des grèves sporadiques de loyers dans quelques foyers de la région parisienne, à la suite d'augmentations des redevances. Ces foyers sont suivis par d'autres, qui se déclarent en « *grève des loyers pour une période illimitée* » à partir de janvier 1975. Les résidents adressent leurs revendications à la Sonacotra. Le 29 avril, celle-ci répond en leur notifiant leur préavis d'expulsion. Ils ripostent alors par des modes d'action qui caractériseront cette longue grève : information et ouverture en direction des autres foyers par la tenue d'assemblées générales, mise en place de comités de locataires, recours à la justice afin qu'elle ordonne de véritables expertises des foyers et des comptes de la Sonacotra.

Leurs revendications portent sur un blocage et une diminution des « loyers » – la Sonacotra refusera d'utiliser ce terme, qui implique la reconnaissance du statut de locataire, dont ne jouissent pas les résidents –, la révision du règlement intérieur et la reconnaissance du Comité de résidents, instance représentative que ces derniers se sont donnée. Très rapidement, une scission apparaît entre la direction de la contestation de chacun des deux foyers. Les représentants de l'un d'eux engagent des négociations avec la Sonacotra, laquelle reconnaîtra le Comité des résidents et satisfera une partie des revendications. Les délégués de l'autre foyer refusent de reconnaître ce protocole d'accord et décident de fonder, en novembre 1975, le comité de coordination des foyers Sonacotra en grève (CCFSG), qui réunira vingt-sept foyers de la région parisienne. Il se dote d'une plate-forme revendicative, d'un bureau, de commissions, les délégués des résidents sont élus par désignation publique, à l'occasion de l'assemblée générale qui se tient tous les quinze jours. Le CCFSG occupera le devant de la scène pendant cinq ans. Ses revendications portent aussi bien sur des biens divisibles (baisse des loyers, abandon des arriérés par la Sonacotra, abandon des expulsions et des saisies-arrêts sur salaires) que sur des biens indivisibles (reconnaissance d'une organisation « représentative », assouplissement du règlement intérieur, renvoi des « gérants racistes », démocratisation de la gestion des foyers).

Les négociations avec la Sonacotra s'avèrent très difficiles. Isolés dans les foyers au début de la lutte, les grévistes rassemblent quatre mille personnes le 24 mars 1976 lors du premier grand meeting à la Mutualité. La Sonacotra fait alors expulser dix-huit délégués du territoire, d'autres, nombreux, sont contraints de rentrer dans la clandestinité. Le 24 avril, une manifestation contre les expulsions rassemble 25000 personnes à Paris. De leur côté, les avocats des résidents obtiennent un sursis du Conseil d'État et le retour, triomphal, des expulsés. La reprise de la hausse des redevances par la Sonacotra, l'annulation des décrets d'expulsion par le Conseil d'État, la médiatisation de la lutte et l'appui de nombreuses organisations militantes expliquent pour partie le regain de mobilisation à partir de l'été 1977. Au printemps 1978, le CCFSG est rallié par des résidents d'autres associations gestionnaires et prend alors le nom de Comité de coordination des foyers en lutte (CCFL), qui compte cent vingt foyers. La mobilisation culmine en juin 1979 avec l'occupation, de longue durée et fortement médiatisée, d'un terrain vague à la suite de l'expulsion, *manu militari*, de deux cent quarante résidents d'un foyer de Garges-lès-Gonesse. La Sonacotra obtient des saisies-arrêts sur salaires (qui seront cassées par les tribunaux), puis des expulsions par voie judiciaire : trois mille résidents se retrouvent à la rue et, de juin à octobre 1979, deux cents expulsés campent devant le foyer.

Sous la pression de nouvelles actions intentées par la Sonacotra (expulsions collectives, décisions judiciaires favorables à l'entreprise, destruction des campements de Garges et de Nanterre), la mobilisation s'essouffle et les accords locaux se multiplient. Le CCFL, qui avait jusqu'alors toujours refusé une négociation « foyer par foyer », finit par en accepter le principe fin 1979. Au final, il obtient satisfaction sur la réforme du règlement intérieur, l'annulation des arriérés et la démocratisation du mode de gestion des foyers. Par contre, jamais la Sonacotra n'acceptera la reconnaissance du statut de locataire, pourvoyeur de droits – statut qui constitue pourtant l'une des pierres angulaires de la politique du logement.

La plate-forme revendicative du comité de coordination des foyers Sonacotra en grève

L'ensemble des foyers Sonacotra en coordination prend des décisions communes sur chaque point.

Le comité de coordination est indépendant de tout parti politique et de toute organisation syndicale.

Le comité rejette toute négociation foyer par foyer avec la Sonacotra.

Le comité de coordination rejette toute responsabilité sur le retard dans le paiement des loyers, étant donné que c'est la Sonacotra qui retarde les négociations.

Le comité réclame le retour immédiat des dix-huit camarades expulsés dans leur pays d'origine, et l'arrêt immédiat de toute procédure judiciaire contre les délégués et les résidents.

Nous réclamons :

1. La reconnaissance par écrit du Comité de coordination et des comités de résidents de chaque foyer.
2. Pour tous les foyers Sonacotra : que le tarif actuel soit réduit de 100 francs et bloqué.
3. Le changement du règlement intérieur et la reconnaissance par la Sonacotra et par écrit des points suivants :
 - droit de visite 24 heures sur 24, sans différence de sexe ;
 - droit de réunion et libre expression ;
 - droit de passer des films avec débat libre et autres activités culturelles ;
 - droit à un tableau d'affichage libre à la disposition des locataires ;
 - interdiction pour tout individu de pénétrer dans les chambres sans l'accord ou la présence du locataire, ou du comité en cas de problème grave ;
 - pas d'expulsion de locataire sans l'accord du comité de résidents ;
 - affichage des chambres vides et attribution aux premiers demandeurs et non à la tête du client ;
 - assimilation du statut de résident à celui de locataire ou reconnaissance du statut de locataire ;

- changement de tous les anciens gérants et remplacement par des concierges ;
- le budget d'animation doit être porté à la connaissance des résidents par affichage et géré avec la collaboration du comité des résidents ;
- les bénéfiques du bar doivent être intégrés dans le budget d'animation.

4. Les propres revendications de chaque foyer.

Cette plateforme revendicative est approuvée à l'unanimité.

Décembre 1975

Cette grève fut un exemple. D'ailleurs, elle montre peut-être l'exemple. Car, une chose est sûre : si maintenant, si demain, un nombre conséquent de locataires et d'accédants à la propriété, étranglés par le logement cher, se mettaient en grève, en grève des loyers ou des remboursements, leurs revendications seraient entendues.

Alors, sommes-nous fatigué-es d'entendre des ministres plus ou moins contraint-es nous assurer de leur attention ? Non. Sommes-nous résigné-es ? Pas plus. Car nous n'attendons rien d'autre que ce que les luttes permettent d'obtenir. Cela s'est toujours passé ainsi. Historiquement, seuls les coups de force symboliques, les occupations symboliques, la force de leur nombre, ont fait avancer. Mais on ne célèbre que l'histoire des puissants, les combats du mouvement social tombent vite dans l'oubli. Génération après génération, le souvenir s'efface de ce qu'ils furent et autorisèrent. Même lorsqu'ils ont permis, directement ou indirectement, qu'adviennent les droits sociaux qui semblent à présent « aller de soi ». Nous ne les oublions pas. Nous n'oublions pas qui les a menés : tous ces héros ordinaires, ces résistant-es anonymes, payant d'elles-mêmes et d'eux-mêmes, avec leurs déterminations, leurs impatiences, leurs découragements parfois, leurs joies et leurs voix. Nous n'oublions pas : ces luttes arment de courage et nous encouragent.



Fondation Copernic
Pour remettre à l'endroit tout ce que le libéralisme
fait fonctionner à l'envers

La Fondation Copernic a été fondée en octobre 1998, à l'initiative de 331 chercheurs, universitaires, militants associatifs, culturels, syndicalistes ou politiques. Son appel fondateur constate que «le libéralisme n'a pas cessé d'occuper des positions décisives. Qu'il imprègne aujourd'hui toute la pensée de la droite est dans l'ordre des choses. Qu'il influence encore largement la gauche est plus préoccupant. C'est en effet une imposture que de présenter, face à l'effondrement des économies du socialisme dit réel, le libéralisme comme l'alternative de la démocratie et de la liberté. Les marchés ne sont pas la démocratie: bien au contraire, tout concourt à ce que s'instaurent à travers les marchés des cohérences et des initiatives forgeant un ordre mondial qui fait fi de la liberté des peuples et des citoyens, et de leurs besoins. [...] Il faut [...] rompre avec les politiques anciennes, définir et promouvoir des réformes audacieuses. Nous sommes convaincus qu'il n'y a d'alternative que dans la transformation profonde de notre société. [...] C'est à cette tâche que nous voulons contribuer en montrant [...] sur chaque problème, que d'autres politiques que celles qu'inspire le libéralisme sont possibles». Plus de dix ans après, en pleines crises, ces lignes sont d'une brûlante actualité. La Fondation Copernic met en place des groupes de travail sur des questions extrêmement diverses, chaque fois qu'il y a interrogation dans la société, nécessité de changer et de résister aux offensives libérales. Ces groupes de travail sont constitués en tenant compte du pluralisme de la Fondation; pluralisme politique, syndical, associatif, pluralisme des écoles de pensée, mais aussi des disciplines universitaires et de la recherche. Ces groupes publient leurs résultats sous la forme d'une «Note» ou de «Cahiers» qui sont publiés aux Éditions Syllepse et disponibles en librairie (voir la liste complète des ouvrages parus sur www.fondation-copernic.org et www.syllepse.net).

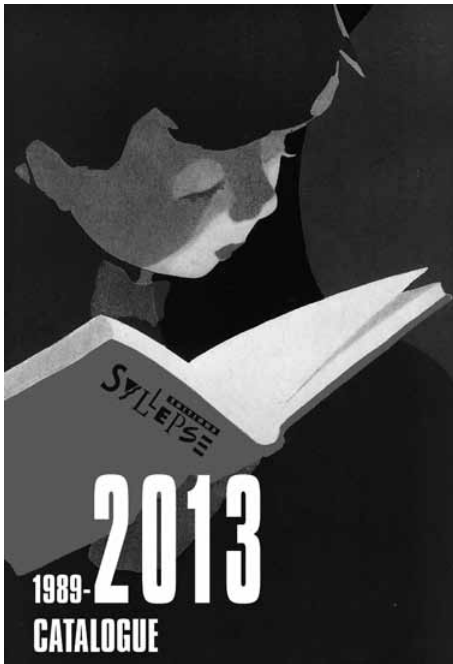
Fondation Copernic

Boîte postale 32 – 75921 Paris cedex 19
fondation.copernic@fondation-copernic.org
www.fondation-copernic.org/



Syllepse

alter-éditeur



www.syllepse.net
<https://www.facebook.com/editions.syllepse.7>