



# L'état du mal-logement en France 2022

RAPPORT ANNUEL #27

## SOMMAIRE

### PREMIER CAHIER

*Des ménages à bout de souffle.*

### DEUXIÈME CAHIER

*Bilan 2017-2022 : le logement, parent pauvre du quinquennat.*

### TROISIÈME CAHIER

*Logement d'abord, une promesse à tenir...*

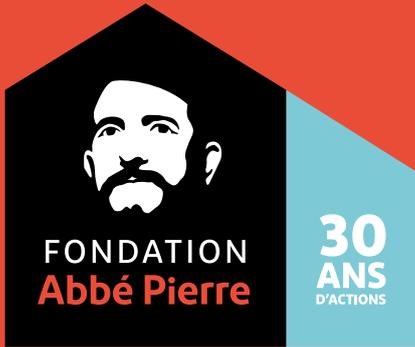
### QUATRIÈME CAHIER

*Soigner une France fracturée par la crise du logement.*

### QUATRIÈME CAHIER

*Les chiffres du mal-logement.*

BON DE COMMANDE



PREMIER CAHIER

*Des ménages à bout de souffle*

# L'état du mal-logement

**en France 2022**

RAPPORT ANNUEL #27





## PREMIER CAHIER



# QUAND LA CRISE SANITAIRE ET LA CRISE DU LOGEMENT SE SUPERPOSENT : DES MÉNAGES À BOUT DE SOUFFLE

**L**a parenthèse ouverte par la crise sanitaire n'est pas près de se refermer et les premiers signaux d'une déstabilisation durable d'une part de la population, la plus vulnérable, se précisent. Parmi elle, les laissés-pour-compte de l'hébergement, les jeunes très nombreux à avoir été fragilisés, les habitants des quartiers populaires et toutes les personnes dont la survie dépend de revenus informels.

Deuxième effet durable : la hausse des ruptures de droits et du non-recours provoquée par la fermeture puis la réouverture partielle des services administratifs sociaux, la généralisation du fonctionnement à distance et l'accélération de la dématérialisation. Si l'augmentation des impayés de loyer n'a pas eu lieu grâce notamment aux mesures de protection mises en place par le gouvernement, certains signaux laissent penser que la menace n'a pas disparu. La situation économique dégradée de certains ménages a par ailleurs mis en évidence le besoin d'aide alimentaire, que l'on n'imaginait pas aussi important, et qui perdure.

La réduction de l'offre de logements sociaux disponibles (80 000 attributions de moins dans le parc Hlm en 2020), la chute de la construction de logements sociaux qui n'a jamais été aussi basse depuis 15 ans et le blocage de la mobilité résidentielle qui en résulte dessinent **les tendances lourdes d'une crise du logement dont l'ampleur n'est pas suffisamment prise en compte par les responsables politiques**. Le logement, dont

le rôle essentiel a été particulièrement mis en évidence lors des périodes de confinement, n'a d'ailleurs pas fait l'objet d'une attention particulière dans le plan de relance de l'automne 2020. Depuis, bien peu de mesures d'ampleur sont venues pallier les manques du plan de relance, alors que le logement a un impact majeur sur le pouvoir d'achat et les conditions de vie des ménages.

## LES CHIFFRES-CLÉS DE L'ÉVOLUTION DE LA CRISE DU LOGEMENT

- ☞ Le nombre de **sans domicile** a doublé depuis 2012 et s'élève aujourd'hui à 300 000 personnes au moins.
- ☞ Début décembre 2021, près de 4 000 personnes ont appelé chaque soir **en vain le 115** faute de places d'hébergement d'urgence disponibles.
- ☞ À la mi-novembre, en Seine-Saint-Denis, 60 enfants de moins de 3 ans **et à la rue** n'ont pas pu être mis à l'abri.
- ☞ Le nombre de **nuitées hôtelières** a quintuplé en 11 ans (14 000 en 2010 à 74 000 en 2021).
- ☞ Un **demandeur d'asile** sur deux n'est pas hébergé dans le dispositif national d'accueil, structurellement sous-dimensionné.
- ☞ Le nombre **d'expulsions** des lieux de vie informels (bidonvilles, squats...) enregistre un record : entre le 1<sup>er</sup> novembre 2020 et le 31 octobre 2021, **1 330** expulsions ont été recensées en France métropolitaine (472 personnes expulsées chaque jour), dont 64 % pendant la trêve hivernale ; 91 % de ces expulsions sont sans solution apportée aux personnes concernées. En mai 2021, **22 189 personnes** vivent dans 439 lieux de vie informels, soit une augmentation de 2 810 personnes par rapport à décembre 2018, dont **5 965 mineurs**.
- ☞ En sept ans, la **demande de logement social** a progressé cinq fois plus vite que le nombre de ménages et deux fois plus vite que le nombre de logements sociaux, pour atteindre 2,2 millions de ménages.
- ☞ La **production de logements sociaux** est en baisse constante depuis le début du quinquennat, à un niveau qui n'a jamais été aussi bas depuis 15 ans (87 000 agréments en 2020, environ 95 000 en 2021).
- ☞ Les prix des logements ont crû de 154 % depuis 20 ans.
- ☞ Les **aides publiques** au secteur du logement, exprimées en pourcentage de PIB, diminuent depuis 10 ans et n'ont jamais été aussi basses (1,6 % du PIB en 2020) alors que les recettes fiscales que rapporte le logement à l'État ont plus que doublé en 20 ans (79 milliards d'euros).
- ☞ Selon l'Institut des politiques publiques (IPP), les mesures prises au cours du quinquennat ont abouti à diminuer le niveau de vie des 5 % les plus pauvres de 39 euros par an.

# LE RUISSELLEMENT DE LA CRISE SANITAIRE SUR LE MAL-LOGEMENT

Si nous n'avons pas assisté à une augmentation massive des impayés et des expulsions, la crise sanitaire a eu d'autres effets particulièrement violents sur le mal-logement. Ces effets s'inscrivent dans une évolution du mal-logement, dont ils exacerbent certaines manifestations.

## Un secteur de l'hébergement complètement engorgé

Les limites de l'hébergement d'urgence (locaux inadaptés, parfois insalubres, durée d'accueil limitée, manque d'accompagnement social, éloignement) se sont révélées encore plus douloureuses en contexte de crise sanitaire et sont désormais vécues par des dizaines de milliers de personnes pour qui la vie à l'hôtel et souvent sans accompagnement se prolonge.

De plus, malgré l'augmentation continue du nombre de places (40 000 créations depuis la crise sanitaire), le secteur de l'hébergement d'urgence est de nouveau saturé dans les grandes villes et des milliers de nouveaux demandeurs restent à la porte du 115. **Début décembre, près de 4 000 personnes appelaient chaque soir en vain le 115 faute de places.** Ce chiffre important ne reflète pas le besoin réel, puisque d'après la dernière enquête de la Fédération des Samu Sociaux, 80 % des personnes à la rue rencontrées par les maraudes n'avait pas appelé le 115 ce jour-là.

## Une réduction durable de l'offre de logements abordables

Déjà difficile, l'accès au logement des plus modestes a été plus contrarié encore par la crise sanitaire. La baisse de la construction constatée en 2020 se poursuit en 2021 sans que se dessine un réel mouvement de rattrapage. Les logements qui n'ont pas été construits ces deux dernières années semblent définitivement perdus. Le secteur est passé sous la barre des 400 000 logements produits annuellement pour ces deux années, alors qu'il s'agit d'un chiffre plancher si l'on veut répondre aux besoins de la population et renouveler le parc le plus dégradé.

Cette baisse concerne en premier lieu la construction de logements sociaux : seulement 87 000 Hlm agréés en 2020, contre près de 125 000 en 2017, sous l'effet conjugué de la crise sanitaire et des élections municipales. La situation est inquiétante car elle s'inscrit dans une **dynamique de baisse de la construction de logements sociaux qui préexistait à la crise sanitaire, sous l'effet des coupes budgétaires de l'État dans les fonds propres des organismes Hlm**, alors que la demande de logements sociaux ne cesse d'augmenter. L'année 2021 ne semble guère meilleure, avec environ 95 000 logements sociaux financés.



## Malgré un contexte sanitaire encore fragile, les expulsions sans solution ont repris

Après une prolongation de la trêve hivernale, les expulsions ont bel et bien repris, fût-ce à un rythme moindre qu'à l'habitude, dans un contexte encore marqué par l'épidémie. **Alors que 17 000 expulsions avaient eu lieu en 2019, 8 156 auraient été réalisées en 2020 et 12 000 en 2021**, d'après de nouvelles estimations du gouvernement, plus inquiétantes que les premiers chiffres annoncés. De plus, l'instruction interministérielle du 28 avril 2021 enjoignant les préfets à ne pas exécuter une décision d'expulsion sans solution d'hébergement n'a été que très partiellement respectée, voire ignorée, sur les territoires les plus touchés où l'expulsion sèche est la norme plus que l'exception.

Si l'explosion redoutée des expulsions locatives au 1<sup>er</sup> avril 2021 n'a pas eu lieu et si des mesures gouvernementales pour indemniser les bailleurs ont été prises, cela ne signifie pas que les situations sont réglées. La crainte demeure, qu'à partir du 1<sup>er</sup> avril 2022, le stock accumulé de décisions de justice d'expulsion soit exécuté par les préfetures après le relatif sursis accordé ces deux dernières années. On pourrait alors s'attendre à près de 30 000 demandes d'expulsions en 2022 si rien n'est fait, notamment si l'enveloppe qui permet d'indemniser les bailleurs lorsque le ménage est maintenu dans son logement n'est pas suffisante.

Concernant les habitants des lieux de vie informels, **cette dernière année de quinquennat enregistre des chiffres records** : entre le 1<sup>er</sup> novembre 2020 et le 31 octobre 2021, 1 330 expulsions ont été comptabilisées en France métropolitaine, soit 472 personnes expulsées par jour, une augmentation de 23 % par rapport à l'an dernier.

## Dématérialisation, services publics engorgés, guichets inaccessibles... : l'accès aux droits entravé

Près de deux ans après le premier confinement, les difficultés croissantes d'accès aux droits sont confirmées. **Le fonctionnement « dégradé » des administrations et des organismes chargés d'une mission de service public semble s'inscrire dans la durée.** La reprise partielle des guichets d'accueil physique, le fonctionnement à distance ou uniquement sur rendez-vous, l'allongement des délais et les difficultés à joindre les services par téléphone intensifient les ruptures de droits et le non-recours.

Cette dématérialisation trop rapide des administrations ignore la fracture numérique de toutes les personnes précaires bloquées dans leurs démarches et intervient dans un contexte de fonctionnement à flux tendu qui entravait déjà l'accès aux droits et l'accompagnement de nombreux ménages. Elle invisibilise le **manque structurel de moyens de l'administration et des organismes d'aide**, en faisant disparaître les files d'attente et en limitant la présence physique des usagers dans les locaux. Cet affaiblissement du service public fait reposer l'accompagnement des ménages sur un **secteur social et associatif à bout de souffle**.



# L'ENRACINEMENT DANS LA PAUVRETÉ

Le mal-logement dépend de la politique du logement mais aussi de l'évolution de la précarité. À cet égard, la crise sanitaire et sociale que nous vivons est venue aggraver le sort des plus modestes d'entre nous, sort que les politiques budgétaires et fiscales du gouvernement avaient déjà bien malmené.

## L'intensification de la pauvreté

Les chiffres de l'Insee montrent que le taux de pauvreté monétaire s'est aggravé au cours du quinquennat, passant de 14,1 % en 2017 à 14,6 % en 2020, soit **300 000 personnes supplémentaires**. La hausse de la pauvreté et des inégalités en 2018 s'explique clairement par les premières mesures fiscales et budgétaires de la nouvelle majorité, avec des coupes dans les prestations sociales des classes populaires d'un côté et des cadeaux fiscaux de l'autre pour les plus aisés. Ce mouvement a été ensuite partiellement corrigé sous la pression du mouvement des Gilets jaunes, avec la hausse du chèque énergie et de la prime d'activité, la défiscalisation des heures supplémentaires et la baisse de la taxe d'habitation des ménages modestes et moyens.

L'évolution de la pauvreté en 2020 est plus difficilement lisible, en raison de la crise inédite du Covid et de données encore peu disponibles. Selon les premières simulations de l'Insee, il semblerait que le taux de pauvreté monétaire n'ait pas augmenté et s'établisse en 2020 comme en 2019 à 14,6 % de la population, soit 9,2 millions de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté. Cette **apparente stabilité masque vraisemblablement, selon l'Insee, une intensification de la pauvreté,**

tout en bas de l'échelle. **L'épidémie semble donc bel et bien avoir aggravé la situation de ceux qui étaient déjà fragilisés.** Les mesures de soutien à l'activité (activité partielle) ont bien protégé les salariés en emploi stable, mais bien moins les populations pauvres en emploi précaire ou en travail non-déclaré. D'après l'étude Ipsos pour la Fondation Abbé Pierre menée en janvier 2021, ce sont les plus modestes qui avaient déclaré le plus avoir subi des pertes de revenus (42 % des CSP-).

## Au sortir de la crise sanitaire : de « nouveaux vulnérables »

Au-delà des ménages déjà pauvres et particulièrement touchés par la crise, il semble que de nouvelles franges de la population soient affectées. Une récente étude du Crédoc<sup>1</sup> souligne par exemple que **quatre millions de Français ont été fragilisés par la crise sanitaire**, comme le montre l'ampleur des besoins alimentaires qui ont émergé : le Comité national de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire (Cocolupa) estime que **plus d'un million de personnes nouvelles ont eu besoin d'une aide alimentaire en 2020**. En témoigne également la campagne hiver 2022 des Restos du Cœur qui note une augmentation des inscriptions de bénéficiaires de 10 %.

Cette vulnérabilité accrue est renforcée par un plus fort isolement des personnes en difficulté. D'après la Fondation de France, le nombre de personnes en isolement relationnel, mesuré début 2021, a bondi de 14 à 24 % de la population en un an, alors que ce taux oscillait depuis dix ans entre 10 et 14 % d'isolés.

1. Crédoc, « Quatre millions de Français fragilisés par la crise », *Consommation et modes de vie*, n° 320 - octobre 2021.

## Des décisions politiques qui creusent les inégalités

Un autre effet remarquable de la crise sanitaire réside dans **l'aggravation des inégalités**. Les plus riches ont gonflé leur épargne à cette occasion alors que les plus modestes ont éprouvé des difficultés pour continuer à assumer le paiement de leurs loyers, se nourrir ou se déplacer, et se seraient plutôt endettés. Plutôt que de redistribuer ces richesses, les décisions politiques adoptées depuis le début du quinquennat ont provoqué des effets inverses. Les aides ponctuelles distribuées aux ménages à bas revenus ne représentent **que des mesures conjoncturelles qui n'engagent pas de réorientation fondamentale de l'action publique**. Au contraire, les réformes structurelles qui avaient été mises en pause pendant la crise sanitaire et relancées depuis ont pénalisé les ménages les plus pauvres, en particulier les réformes de l'APL et de l'assurance chômage.

Sur la période du quinquennat, **l'appréciation de l'évolution du niveau de vie liée aux mesures fiscales et budgétaires gouvernementales apparaît au total très inégalitaire**. En cinq ans, **les mesures fiscales et budgétaires ont amélioré le niveau de vie de tous les Français sauf les 5 % les plus pauvres**, qui ont perdu jusqu'à 0,5 % de pouvoir d'achat, selon une étude de l'Institut des politiques publiques (IPP), alors que la plus importante progression de niveau de vie pendant le quinquennat s'observe chez les 1 % de ménages les plus fortunés, qui engrangent 3 500 euros par an.



# LES VISAGES DES VICTIMES DE LA CRISE

S'il est encore difficile de mesurer précisément toutes les conséquences sociales de la crise sanitaire, il apparaît que certaines populations en sont d'ores et déjà des victimes évidentes, à l'instar des jeunes, des habitants des quartiers populaires et des personnes exilées.

## Les jeunes en première ligne

De nombreux indices attestent de l'aggravation d'une situation économique déjà précaire avant le déclenchement de la pandémie mais que celle-ci a indéniablement accentuée. La hausse des demandes d'aides financières notamment auprès des missions locales et des demandes d'hébergement indiquent la dégradation de leur situation pendant la crise sanitaire.

Le **spectre d'une « génération sacrifiée »**, appauvrie et endettée, hante les responsables gouvernementaux qui ont multiplié les dispositifs pour s'adresser aux étudiants ou aux jeunes adultes à la recherche d'un emploi. Autant d'aides et de dispositifs nécessaires et utiles mais qui ne remplacent pas pour les plus exclus la nécessaire extension (refusée par le gouvernement) de l'accès au revenu de solidarité active (RSA) aux jeunes de 18 à 25 ans, qui permettrait de sortir de la logique du dispositif et d'aller vers un véritable droit ouvert et non limité dans le temps (contrairement au Contrat d'engagement jeunes adopté en toute fin de quinquennat).

Leur situation a même été aggravée par le renchérissement du coût du logement et la réforme récente des APL, qui a surtout pénalisé les jeunes actifs dont les revenus sont proches du SMIC, et de l'assurance chômage qui affecte particulièrement les titulaires de contrats courts.

## Le lourd tribut des quartiers populaires

La crise sanitaire qui touche l'ensemble du territoire français a frappé plus durement les quartiers populaires, cristallisant les différentes formes d'inégalités qui touchent d'ordinaire les habitants de ces espaces urbains : inégalités sociales, territoriales et d'accès aux soins. Les 5 millions d'habitants de ces quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville (QPV) ont payé un lourd tribut en termes de contaminations au Covid, en raison de logements surpeuplés et d'une plus grande difficulté à télétravailler.

**Les habitants les plus précaires et les plus isolés de ces quartiers ont vu soudainement leur survie dépendre des solidarités de proximité**, tandis que les associations nationales et les services publics peinaient parfois à faire face à cette demande nouvelle. Ces nouvelles formes de solidarités sont nées et se poursuivent là où le sentiment d'abandon de la part des acteurs politiques résonne le plus. Des actions mises en place dans l'urgence pour répondre à des besoins qui restent toujours aussi prégnants aujourd'hui. Pour preuve, les Restos du Cœur annoncent un bond de 45 % des inscrits à leur campagne hivernale 2022 en Seine-Saint-Denis.



## Les personnes exilées, victimes invisibles de la crise

Parmi les victimes de cette crise figurent également les personnes étrangères résidant sur le sol français. **Souvent moins bien traitées par les administrations, les personnes « à droits incomplets » sur le territoire bénéficient rarement des aides publiques** déployées pour faire face à la crise économique. On retrouve leur surreprésentation parmi les personnes rencontrées par les équipes du Secours catholique, puisque les personnes sans-papiers représentent 28 % des bénéficiaires des aides de l'association en 2020, contre 23 % en 2019 (et 8 % en 2010)<sup>2</sup>.

La Fondation et ses partenaires associatifs constatent également que les **difficultés récurrentes d'accès au service public des préfectures** qu'elles rencontrent, quel que soit leur

statut administratif, se sont grandement aggravées dans le contexte de la crise sanitaire, du fait de l'accélération de la fracture numérique et du retard pris dans l'instruction des dossiers qui n'a jamais été résorbé. Ces obstacles ont pourtant d'importants effets sur les parcours d'insertion de ces personnes puisque le droit au séjour conditionne beaucoup d'autres droits essentiels. N'étant pas ou plus en mesure de démontrer qu'elles se trouvent en situation régulière sur le territoire, elles voient par exemple leur contrat de travail s'interrompre et elles perdent alors l'ensemble des prestations qu'elles percevaient, et se retrouvent dans l'incapacité de poursuivre le paiement de leur loyer<sup>3</sup>.

3. Fondation Abbé Pierre, « Fabrique des personnes sans-papiers, fabrique des mal-logés », 2021.

2. Secours catholique, « Faim et dignité. État de la pauvreté en France en 2021 », 2021.

## AVEUGLEMENT FACE À LA CRISE QUI VIENT OU REMOBILISATION GÉNÉRALE ?

Les causes et les manifestations de la crise du logement comme l'existence d'un noyau dur de 4 millions de personnes mal logées dont 300 000 sans domicile, ne datent pas d'aujourd'hui. La première manifestation préoccupante de cette crise réside dans **la progression incontrôlée du prix du logement qui pénalise les plus modestes, alors que le nombre de demandeurs Hlm en attente ne cesse de progresser, pour atteindre 2,2 millions de ménages.** C'est ce qui nous conduit à redouter une « crise qui vient », qui risque de pénaliser encore davantage les plus modestes d'entre nous, si une réorientation de la politique du logement ne s'amorce pas.

Mais **loin de résorber les difficultés, de nombreuses mesures adoptées ces dernières années ont contribué à aggraver la situation.** Plutôt qu'un « choc de l'offre » appelé de ses vœux par le président de la République élu en 2017, on enregistre une baisse du nombre de nouveaux logements. **Les attaques contre les piliers structurels de la politique sociale du logement (les APL et le logement social avec la RLS) et les attermolements face à la régulation du marché de l'immobilier expliquent également la difficile montée en puissance du plan quinquennal pour le Logement d'abord,** pourtant de nature à redynamiser un

secteur de l'hébergement et du logement en crise face à la pression des demandes insatisfaites.

**Au final, on constate que la place du logement dans les politiques publiques et le faible intérêt que suscite le sujet, empêchent d'en faire un enjeu politique majeur.** C'est pourtant la condition indispensable pour que des solutions structurelles soient apportées aux diverses manifestations du mal-logement dont souffrent d'abord les plus modestes.

**Les propositions élaborées par la Fondation Abbé Pierre** à la veille d'échéances politiques majeures, détaillées dans ce rapport, développent cette orientation : **éradiquer le sans-abrisme en accélérant le Logement d'abord, prioriser la production de logements très sociaux, réguler les marchés en encadrant les loyers et en créant une sécurité sociale du logement, redistribuer les richesses issues de la rente foncière et immobilière, éradiquer les passoires énergétiques...** La Fondation appelle les candidates et candidats aux élections présidentielle et législatives à s'emparer de ces thèmes pour ne pas se résigner à voir s'accroître la crise du logement et les fractures qu'elle creuse dans notre société. ■





*Être humain !*



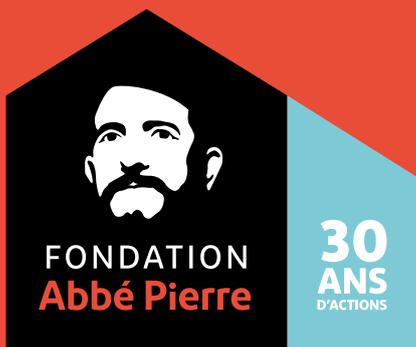
**DÉLÉGATION GÉNÉRALE**

3, rue de Romainville. 75019 PARIS

**Téléphone** 01 55 56 37 00

**Télécopie** 01 55 56 37 01

*[fondation-abbe-pierre.fr](http://fondation-abbe-pierre.fr)*



DEUXIÈME CAHIER

*Bilan 2017-2022*  
*Le logement, parent*  
*pauvre du quinquennat*

# L'état du mal-logement

**en France 2022**

RAPPORT ANNUEL #27





## DEUXIÈME CAHIER

# BILAN 2017-2022 LE LOGEMENT, PARENT PAUVRE DU QUINQUENNAT

**L**e candidat Emmanuel Macron avait relativement peu abordé la question du logement au cours de sa campagne présidentielle en 2017. Sans programme très arrêté, il a peu à peu élaboré une ligne directrice autour des deux objectifs de « libérer et protéger ». À ses yeux, libérer le marché du logement visait à déclencher un « choc de l'offre » et réduire le déficit de logements dans les zones tendues. Tandis qu'une politique du « Logement d'abord », idée portée par le monde associatif et la Fondation Abbé Pierre depuis de nombreuses années, était destinée à protéger les ménages en difficulté en les orientant le plus rapidement possible vers des solutions de logement pérennes plutôt que de les laisser en hébergement d'urgence pendant de longues périodes. Concrètement, ce mot d'ordre s'est décliné en quelques objectifs plus précis pour le quinquennat : créer 40 000 places d'intermédiation locative, produire 10 000 places de pensions de famille et 40 000 PLAI par an, augmenter les attributions Hlm aux ménages sans domicile. Un plan quinquennal pour le Logement d'abord, dans le cadre de la Stratégie pauvreté, s'est appliqué en priorité dans 23 territoires volontaires dès 2018

puis 23 supplémentaires en 2020, a occasionné de nombreux débats et expérimentations innovantes et a produit certains résultats prometteurs, comme nous le développons dans le chapitre suivant.

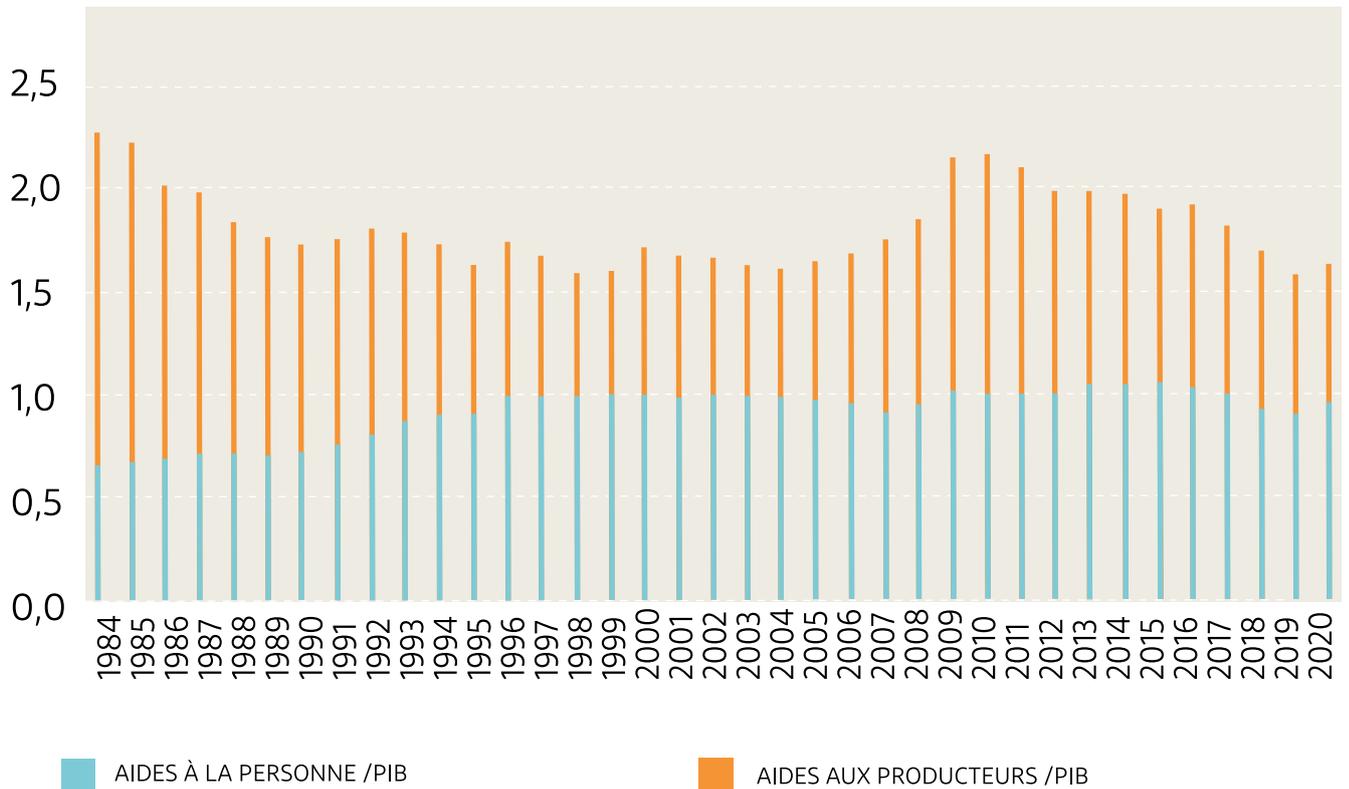
Toutefois, ces orientations de début de mandat ont été percutées, dès les premiers mois, par des arbitrages financiers profondément inégalitaires, des coupes budgétaires inédites, au détriment des allocataires APL et des bailleurs sociaux, et qui se sont prolongées tout au long du quinquennat, fragilisant les principaux outils de lutte contre le mal-logement.

Depuis 1984, l'effort public pour le logement n'a jamais été aussi faible : les aides au logement sont en effet passées de 1,82 % du PIB en 2017 à 1,63 % en 2020.



## ÉVOLUTION DES AIDES AU LOGEMENT EN POURCENTAGE DU PIB

Source : Compte du Logement



La survenue de la crise Covid en 2020 a encore déstabilisé les personnes en difficulté et le monde du logement en aggravant la chute de la production et les dysfonctionnements des dispositifs d'aide à l'accès et au maintien dans le logement. Mais cette crise a parallèlement encouragé le gouvernement à accroître ses efforts pour l'hébergement et à relancer le secteur de la rénovation énergétique.

De manière générale, il apparaît que le logement n'a jamais été une priorité de l'exécutif au cours de ce mandat, alors qu'il constitue un déterminant majeur de l'équilibre budgétaire des ménages, pour la vie privée et familiale, pour la santé, etc. : en témoigne les conséquences de la succession des confinements vécue ces deux dernières années.

# UNE POLITIQUE FISCALE ET BUDGÉTAIRE QUI CREUSE LES INÉGALITÉS

## L'impact anti-redistributif des réformes du début de quinquennat

Si l'on replace la politique du logement dans le contexte social plus général, en examinant les conséquences des grands choix budgétaires et fiscaux du quinquennat, on observe que les décisions prises causent des effets contrastés mais globalement inégalitaires.

Qu'il s'agisse de la suppression de l'ISF remplacé par un simple impôt sur la fortune immobilière, de la baisse d'impôt sur les revenus financiers (flat tax), les cadeaux aux plus aisés sont assumés au nom d'un « ruissellement » des richesses depuis les « premiers de cordée » vers le reste de la population.

L'extinction de la taxe d'habitation, entière en 2023, profite et profitera surtout aux ménages fortunés puisque les plus modestes en étaient déjà exonérés ou payaient des montants limités, avec un impact colossal sur les finances publiques de 18 milliards d'euros par an (dont près de la moitié uniquement au bénéfice des 20 % les plus riches) dont la collectivité et ses services publics se privent. L'exonération temporaire en 2020-2021 de droits de donation familiale jusqu'à 100 000 euros pour divers usages a également constitué un autre symbole d'un affaiblissement de la politique fiscale redistributive du patrimoine des plus riches.

## Les rattrapages insuffisants suite au mouvement des Gilets jaunes et au Covid

Après les réactions populaires fortes, fin 2018, principalement incarnées par le mouvement des Gilets jaunes, le gouvernement s'est résolu à corriger ses premières résolutions. Hausse et extension de la prime d'activité et du chèque énergie, instauration d'une prime exceptionnelle de pouvoir d'achat, baisse de l'impôt sur le revenu ou exonération des heures supplémentaires... : leurs effets ont été perceptibles dès 2019 comme le montre la légère baisse de la pauvreté et des inégalités mesurée par l'Insee. Puis, en fin de quinquennat, la crise Covid et la hausse des prix de l'énergie l'ont poussé à accorder des aides ponctuelles : aides exceptionnelles de solidarité aux allocataires RSA ou APL, hausse du chèque énergie de 100 € pour une année (600 millions d'euros), « indemnité inflation » de 100 € aux ménages pauvres et moyens (3,8 milliards d'euros), contrat d'engagement pour les jeunes (550 millions d'euros)... Mais le gouvernement a peu concédé d'améliorations pérennes significatives des dispositifs ni accepté de revenir sur les avantages fiscaux offerts aux plus aisés.

Le quinquennat aura également été marqué par un renoncement à des réformes plus structurelles des prestations sociales pourtant annoncées par Emmanuel Macron dans sa présentation de la Stratégie pauvreté en octobre 2018 : une réforme d'ampleur

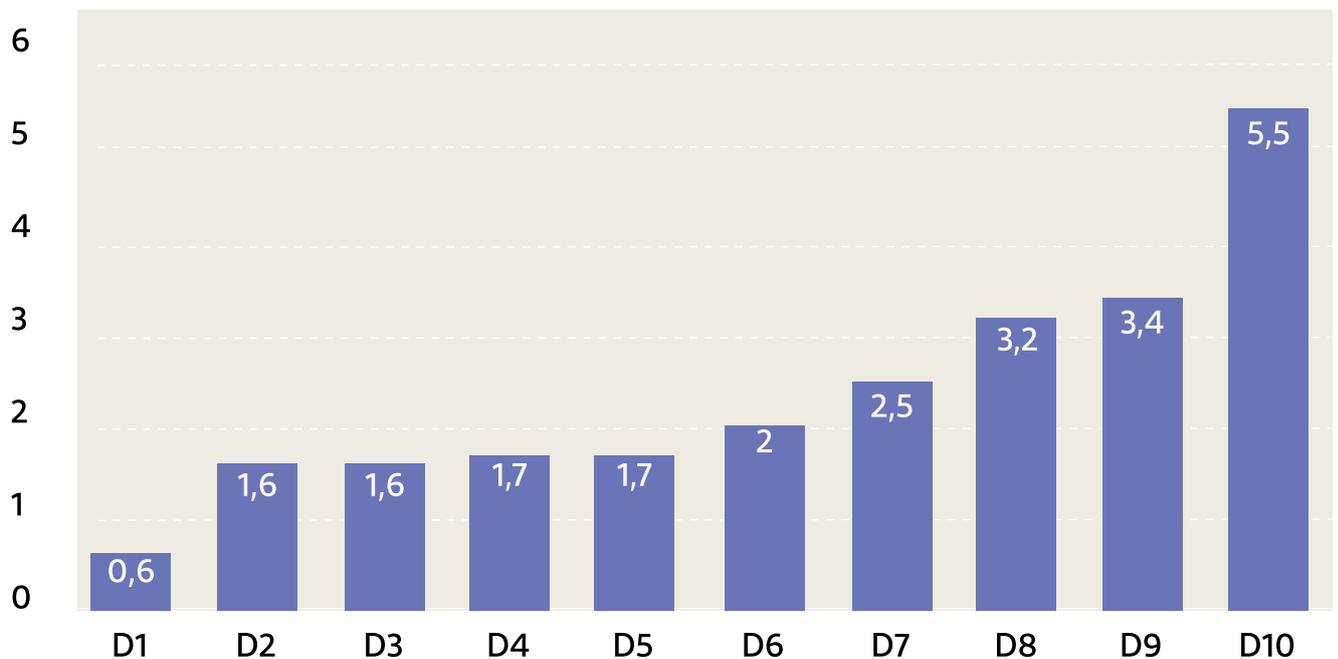
visant à fusionner ou articuler certains minima sociaux et certaines prestations, à lutter contre le non recours et ouvrir une prestation aux jeunes de 18 à 25 ans. Hélas, en 2020, le chantier d'un revenu universel d'activité (RUA) a été abandonné, et les jeunes de moins de 25 ans qui restent privés d'un droit ouvert à un revenu minimal ont dû se contenter de la « Garantie Jeunes ». La France reste donc un des derniers pays d'Europe à priver ses jeunes de filets de sécurité fiables, les cantonnant trop souvent à une solidarité familiale qui s'éternise ou à l'exclusion lorsqu'ils sont en rupture familiale.

### Le retour à des politiques inégalitaires

Au moment de faire le bilan fiscal et budgétaire du quinquennat au regard de ses effets sur le niveau de vie des ménages, il apparaît, au vu des calculs de l'Institut des politiques publiques (IPP), que les corrections épisodiques de mi-mandat n'ont pas suffi à infléchir le caractère anti-redistributif des mesures pérennes adoptées. Au final, les gestes consentis aux classes populaires et moyennes, à partager entre des dizaines de millions de personnes, ne sont pas aussi généreux que ceux adressés aux ménages les plus aisés, moins nombreux à se les partager.

#### RÉPARTITION DU COÛT BUDGÉTAIRE (24MDS€) DES MESURES GOUVERNEMENTALES 2017-2022 EN MILLARDS D'EUROS PAR DÉCILE DE REVENUS

Source : Institut des politiques publiques



Au total, le quinquennat aura fait des gagnants et des perdants. Les ménages les plus riches ont amplement bénéficié de la réforme de l'impôt sur la fortune (ISF) et du prélèvement forfaitaire unique (flat tax) de 30 % sur les revenus du capital. Les actifs de la classe moyenne ont profité de la défiscalisation des heures supplémentaires, des baisses d'impôt sur le revenu et de l'augmentation de la prime d'activité. Les uns et les autres se partageant le bénéfice de la suppression de la taxe d'habitation puisque les ménages modestes en étaient déjà largement exonérés.

Les retraités pâtissent de l'augmentation de la CSG (même si elle a été corrigée pour les retraités les plus modestes suite au mouvement des Gilets jaunes) et de la quasi-absence de revalorisation de leur pension, et les précaires et les chômeurs, de la réforme de l'assurance chômage. Les classes populaires sont aussi proportionnellement plus touchées par la hausse de la fiscalité sur le tabac ou l'essence.

## APL ET LOGEMENT SOCIAL : DEUX PILIERS DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT VICTIMES DES COUPES BUDGÉTAIRES



### Les coupes dans les APL, symboles de l'injustice des choix budgétaires

Dès l'été 2017, sans l'avoir jamais évoqué auparavant, le gouvernement a annoncé une baisse des aides personnelles au logement de 5 € par mois et par ménage. Cette décision cumulait tous les traits de la mauvaise idée : une coupe aveugle, sans autre logique que budgétaire, qui pèse uniquement sur les ménages modestes, décidée par simple décret sans concertation ni débat parlementaire.

Mesure moins commentée mais tout aussi grave, le gel puis quasi-gel des APL entre 2017 et 2019 a davantage diminué les APL que la baisse de 5 €. De plus, ce coup de rabot aveugle a davantage touché les ménages les plus pauvres, puisque leurs APL sont les plus élevées.

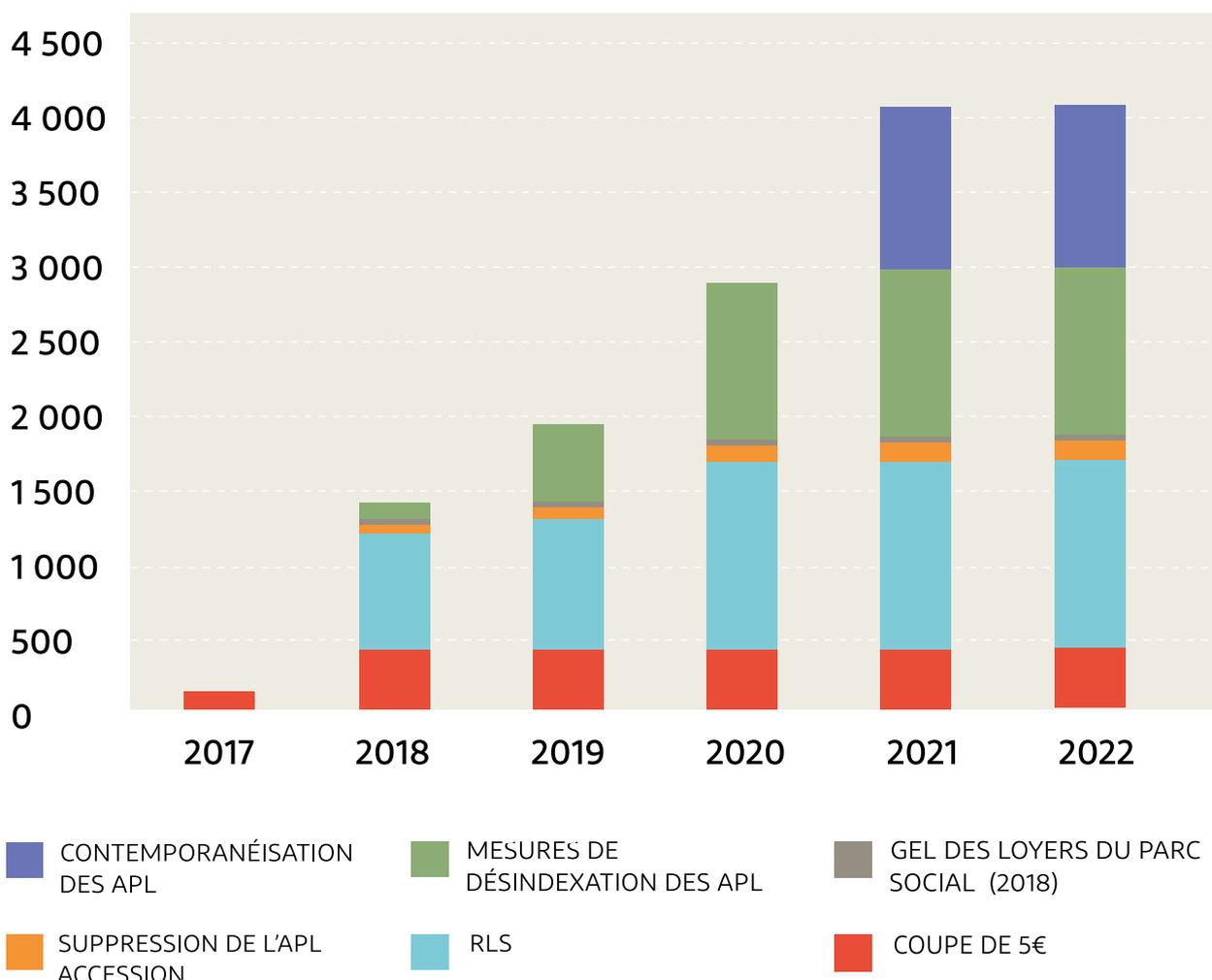
Sans concertation toujours, l'extinction de l'APL-accession dès 2018, a généré environ 100 millions d'euros d'économie par an, au motif qu'elle était de moins en moins utilisée. C'était pourtant la seule aide personnelle au logement bénéficiant aux propriétaires modestes avec des charges de logement élevées.

Enfin, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, après deux années de reports et de difficultés techniques, le calcul de l'APL prend en compte les ressources des douze derniers mois glissants des allocataires, au lieu des revenus perçus deux ans plus tôt, et son montant est recalculé tous les trois mois (au lieu d'une fois par an). Guère contestable sur le principe, la réforme risque malgré tout de créer une certaine instabilité à l'échéance de chaque trimestre notamment pour les jeunes, les personnes qui enchainent des contrats précaires et n'ont pas une trajectoire linéaire.

Au total, les coupes successives dans les APL atteignent des montants pharamineux. En rythme annuel, en 2022, ce sont 4,2 milliards d'euros qui sont économisés par rapport au montant qu'aurait dû atteindre l'allocation. Sur le quinquennat, ce sont près de 15 milliards qui ont ainsi été ôtés aux plus modestes.

### 4 MILLIARDS D'EUROS D'ÉCONOMIES SUR LES APL EN 2022

#### COUPES BUDGÉTAIRES DANS LES APL PAR ANNÉE (EN MILLIONS D'€)



## Le logement social, mal-aimé du quinquennat

Tout au long du quinquennat le gouvernement s'en est pris aux bailleurs sociaux, les enjoignant à se regrouper, à privatiser 40 000 Hlm par an et à faire des économies.

L'exécutif a également, dans la continuité des majorités précédentes, poursuivi la baisse des aides à la pierre jusqu'à la suppression totale en 2018 des crédits d'État qui leur étaient dévolus au sein du Fonds national des aides à la pierre (FNAP), qui n'est plus alimenté que par les contributions d'Action Logement et des bailleurs sociaux.

Plus inédit, il a lourdement ponctionné les organismes Hlm en leur imposant une « Réduction de loyer de solidarité » (RLS), qui a atteint 1,3 milliard d'euros par an de 2020 à 2022, tout en augmentant la TVA sur les PLUS et les PLS. Sans surprise, la production Hlm a chuté, passant de 124 000 logements en 2016 à 105 000 en 2019, avant de s'écrouler en 2020, sous les effets de la crise sanitaire, avec 87 000 agréments. En 2021, le redressement est plus que laborieux, avec sans doute moins de 100 000 logements sociaux financés. L'objectif officiel de 40 000 PLAI, l'unique engagement gouvernemental au début du quinquennat en matière de production Hlm, n'a jamais été atteint, passant même de 34 000 en 2016 à 32 000 en 2019, puis 28 000 en 2020. La production de logements étudiants est également préoccupante : sur les 60 000 logements promis, seuls 30 000 seront produits à la fin du quinquennat.

## La tentation de la vente Hlm et de la financiarisation du monde Hlm

Après avoir engagé la baisse de ressources via la RLS, le gouvernement a été tenté d'engager le secteur Hlm sur la voie de la financiarisation. **Dès 2017, il fixe un objectif de 40 000 ventes Hlm** par an et multiplie les outils incitatifs. En particulier, la loi Elan en 2019 a ouvert la voie à

la création d'un véhicule porté par Action Logement, un « opérateur national de vente » visant à permettre aux bailleurs de se défaire de segments entiers de leur parc auprès d'un organisme dédié à leur revente à des particuliers. Parallèlement, le regroupement imposé aux petits bailleurs sociaux est censé entraîner la création de groupes Hlm plus imposants porteurs d'effets d'échelle, de professionnalisation du métier de la vente Hlm au sein de chaque organisme et de circulation fluidifiée des fonds propres.

Cette incitation à la vente Hlm concerne même les communes en retard sur leurs obligations SRU, en comptabilisant dans le décompte des logements sociaux des Hlm pendant 10 ans après leur vente. Une nouvelle règle en dépit du bon sens : un logement social vendu n'existe plus. Et pourquoi inciter une commune à se défaire de logements sociaux alors que la loi lui impose d'en avoir davantage ? On le voit, les signaux envoyés sont assez contradictoires, et contribuent à détourner les organismes Hlm de ce qui devrait être leur priorité, leur mission sociale de produire, rénover et entretenir leur parc, au profit de nouvelles injonctions : économiser, se regrouper et vendre.

## La concurrence du logement intermédiaire

En parallèle, **le gouvernement a fait la promotion du logement dit « intermédiaire »**, porté par les bailleurs sociaux, les investisseurs institutionnels ou les particuliers.

L'État a par exemple agréé plus de 13 000 logements intermédiaires (LLI) en 2020, en hausse de 10 % en un an, soit plus de 55 000 agréments de ce type depuis la mise en place de ce nouveau régime fiscal en 2014, et vise un doublement de la production annuelle.

Pourtant, le logement intermédiaire ne répond pas aux attentes les plus pressantes des ménages à la recherche d'un logement. Les plafonds de ressources et les niveaux de loyer, deux à trois fois supérieurs à ceux du logement social PLUS (18 €/m<sup>2</sup> à Paris et petite couronne par exemple), destinent en effet ce produit à des classes moyennes supé-

rieures, qui ne sont pas celles qui ont le plus besoin d'une intervention de l'État. Au final, certains logements intermédiaires sont parfois autant aidés que certains logements sociaux, voire plus.

## AIDES MOYENNES EN 2020 (par logement)

DISPOSITIF	PLAI	PLUS	PLS	PINEL
Montant moyen ordinaire	145 948	153 406	150 299	200 000
<b>AIDES</b>				
Subvention État (y c. surcharge foncière)	9 304	841	35	0
Réduction TVA	20 059	13 946	13 663	0
Exonération TFPB	14 605	14 605	14 605	0
Subventions Collectivités et autres	8 458	5 027	1 294	0
Réduction d'impôt (coût générationnel)	0	0	0	32 000
<b>TOTAL DES AIDES</b>	<b>52 426</b>	<b>34 419</b>	<b>29 597</b>	<b>32 000</b>

Ministère du logement



# UNE RÉGULATION TRÈS TIMIDE DES MARCHÉS DE L'IMMOBILIER

## L'introuvable choc de l'offre

Sous l'effet des coupes budgétaires, notamment, le secteur du bâtiment a connu des années de baisse, encore accentuées par la crise du Covid. La France est ainsi passée, en début de quinquennat, de 437 000 mises en chantier en 2017 à 386 000 en 2019, avant de chuter à 350 000 en 2020 au

moment des confinements, avant de revenir au niveau d'avant-crise en 2021 (392 000), mais reste à des niveaux insuffisants pour compenser le trou d'air des années précédentes, et encore moins pour faire face aux besoins accumulés dans le temps et à venir.

## NOMBRE TOTAL DE LOGEMENTS COMMENCÉS DANS LA FRANCE ENTIÈRE (MAYOTTE NON COMPRIS)

Source : SDES



Le rapport Rebsamen, publié à l'automne 2021, s'alarme de cette chute de la construction, qui porte les traces des décisions adoptées depuis le début du quinquennat : suppression des aides aux maires bâtisseurs et à l'accession à la propriété, limitation du prêt à taux zéro (PTZ), mais également la réduction des APL et les prélèvements effectués sur les organismes Hlm qui ont réduit leurs capacités d'investissement. Au final, non seulement la production de logements s'est affaïssée, mais les prix de l'immobilier se sont accrus drastiquement. Le prix des logements anciens a en effet augmenté de 23 % en moyenne en France entre le début du quinquennat et le 3e trimestre 2021 d'après l'Insee.

### Le timide encadrement des loyers et des rapports locatifs

La pénurie de logements dans les zones tendues a donc perduré, voire s'est accrue, se traduisant par des prix à l'achat et à la location insoutenables pour les classes populaires et moyennes. Or, le gouvernement a suivi une politique très timide en matière d'encadrement des loyers, un sujet sur lequel le candidat Emmanuel Macron n'avait pas caché son scepticisme.

Après l'annulation en justice de l'encadrement à Paris et Lille, la loi Elan en 2018 a tout de même rendu sa mise en œuvre possible, mais optionnelle et expérimentale. Un certain nombre de nouveaux exécutifs municipaux ont pu alors se lancer dans cette politique. Mais le gouvernement, en se basant sur les critères très flous issus de la loi Elan, a refusé l'encadrement aux agglomérations de Grenoble et Grand-Orly Seine Bièvre, au prétexte que les prix des loyers privés y seraient relativement stables. **Le projet de loi 3DS en cours d'examen prolonge de trois ans l'expérimentation de l'encadrement**, jusqu'en 2026, et impose sa mention dans les annonces de location. Mais les modalités de sa mise en œuvre restent insatisfaisantes. **Par**

**ailleurs, l'encadrement ne s'applique pas Outre-mer**, comme à La Réunion où les loyers sont élevés dans de nombreuses villes qui n'y sont pas éligibles.

La dérégulation du marché locatif est aussi due à la progression des locations de meublés touristiques de courte durée de type Airbnb<sup>1</sup>. Or, les collectivités ne sont toujours pas suffisamment dotées des moyens réglementaires efficaces pour encadrer cette pratique alors que les études montrent l'impact de ces locations sur le marché du logement qui échappent à l'encadrement des loyers : elles raréfient l'offre de locations de longue durée et augmentent les loyers mais aussi les prix des logements.

Le gouvernement s'est par ailleurs adonné à **une forme de dumping réglementaire avec le bail mobilité**. Créé par la loi Elan, ce bail d'une durée allant de 1 à 10 mois est destiné à des locataires en situation de précarité face à l'emploi (étudiants, stagiaires, salariés en mobilité...). En somme, un bail précaire pour des locataires précaires, qui vise à rassurer les bailleurs privés qui hésitent à s'engager. Le gouvernement avait également défendu cette option en invoquant la concurrence des locations saisonnières, plutôt que de réguler sérieusement ces plateformes.

Un outil qui aurait pu permettre de sécuriser les rapports locatifs, comme la **Garantie universelle des loyers, a été supprimé par la loi Elan en 2018** sans avoir jamais vu le jour. À la place, la **garantie VISALE**, portée par Action Logement, a poursuivi sa montée en puissance après sa création en 2016. Elle **a été étendue progressivement** aux jeunes de moins de 30 ans et à certains actifs précaires de plus de 30 ans pour

1. Fondation Abbé Pierre – Feantsa, « La ville est à nous ! Comment encadrer Airbnb face à la pénurie de logement », 2020.

bénéficier à près de 150 000 contrats de location en 2020. Malgré sa gratuité, sa généralisation a été entravée par certaines limites inhérentes au dispositif : lorsqu'elle est connue par les locataires et propriétaires, elle nécessite l'accord des bailleurs qui y voient parfois une marque inquiétante de précarité du candidat à la location et lui préfèrent alors souvent le recours à la caution solidaire parentale, une assurance privée ou tout simplement un locataire au profil plus stable.

### Face aux inégalités territoriales, des politiques trop timides

Outre des loyers indécents, le libre cours des marchés immobiliers entraîne également une ségrégation spatiale et des inégalités territoriales, que les politiques publiques peinent à contrecarrer. À cet égard, l'article 55 de la loi SRU, qui impose 20 ou 25 % de logements sociaux dans les communes urbaines, est emblématique. Cette loi essentielle a fréquemment été attaquée depuis son adoption il y a 20 ans. **Force est de constater que le gouvernement l'a défendue avec constance au cours des cinq dernières années**, dans la continuité du quinquennat précédent, y compris face aux attaques virulentes de certains maires ouvertement hostiles au logement social. Les instructions données lors du bilan des deux périodes triennales concernées (2014-2016 puis 2017-2019) portaient des consignes de fermeté aux préfets.

Mais dans les faits, **de nombreux maires récalcitrants ont échappé aux arrêtés de carence**. Sur 550 communes n'ayant pas atteint leurs objectifs de la période 2017-2019 (sur 1 035 communes soumises à la loi), seule une moitié a été sanctionnée par l'État. De manière générale, les préfets n'usent pas pleinement de leurs prérogatives (quintuplement des prélèvements, substitution aux maires pour construire et attribuer des logements sociaux ou des logements privés

conventionnés). Enfin, le décompte des logements sociaux vendus porté à dix ans (au lieu de cinq) par la loi Elan en 2018 constitue un signal pour le moins négatif adressé aux communes en retard.

Un des enjeux de ce quinquennat sur le dossier de la loi SRU consistait aussi à prolonger sans attendre la loi SRU au-delà de son échéance de 2025. La ministre du Logement a repris cette idée à son compte, mais un peu tardivement dans le projet de loi 3DS, au risque que le projet de loi ne soit pas adopté avant la fin du mandat, ou au prix de compromissions avec les sénateurs rétifs à la loi SRU.

Pour les quartiers populaires, certains dispositifs ont été renforcés voire créés mais restent insuffisants. **La politique de la ville tout d'abord a été particulièrement malmenée** en début de quinquennat, avec la suppression de milliers d'emplois aidés et le rejet du plan Borloo qui avait pourtant fait l'objet d'une vaste concertation et suscité un certain consensus entre acteurs. Outil phare de l'action de l'État dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), le Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) a eu de grandes difficultés à démarrer sur le terrain. Après des années d'atermoiements lors du quinquennat précédent pour achever le PNRU et financer son successeur, le **NPNRU a finalement été doté de budgets supplémentaires au fil des années**. Mais la lourdeur des procédures de validation et un financement essentiellement assuré par Action Logement et les bailleurs sociaux, tous deux largement ponctionnés, restent deux freins qui expliquent que les chantiers commencent à peine, même s'il faut souligner que près de 500 quartiers sont concernés. De plus, avec par exemple un objectif de **130 000 logements réhabilités, l'ambition du NPNRU sur ce volet semble près de trois fois moindre que celle de son prédécesseur**.

## Une gouvernance locale du logement au milieu du gué

La régulation des marchés immobiliers souffre souvent d'une gouvernance locale éclatée qui peine à imposer ses choix aux acteurs privés. Contrairement au quinquennat précédent, **ce mandat n'a pas donné lieu à des réformes en profondeur de la gouvernance locale du logement**. Il est vrai que les acteurs locaux demandaient du temps pour absorber les réformes récentes issues des lois Alur, NOTRe, Maptam ou Égalité et citoyenneté. La politique à cet égard a donc consisté à assurer une certaine continuité pour doter les intercommunalités de davantage de prérogatives, qu'il s'agisse de la délégation des aides à la pierre, de l'attribution de logements sociaux ou de la rénovation urbaine.

Enfin, on ne peut ignorer que **la suppression progressive de la taxe d'habitation fragilise les budgets des collectivités**, qui craignent que l'État rechigne à compenser cette perte à long terme. En tout état de cause, cette réforme rogne encore un peu plus l'autonomie fiscale des communes et intercommunalités.

# AMÉLIORATION DE L'HABITAT : DES AVANCÉES ET DES CARENCES

## Rénovation énergétique : une massification de petits gestes

Malgré des ambitions gouvernementales affichées et l'engagement de l'État à rénover 500 000 logements chaque année, voire d'éradiquer les cinq millions de logements-passoires en 10 ans comme l'avait promis le candidat Emmanuel Macron, la massification et l'amélioration de la qualité des rénovations se fait attendre. Leur nombre progresse significativement, mais la plupart ne sont pas assez

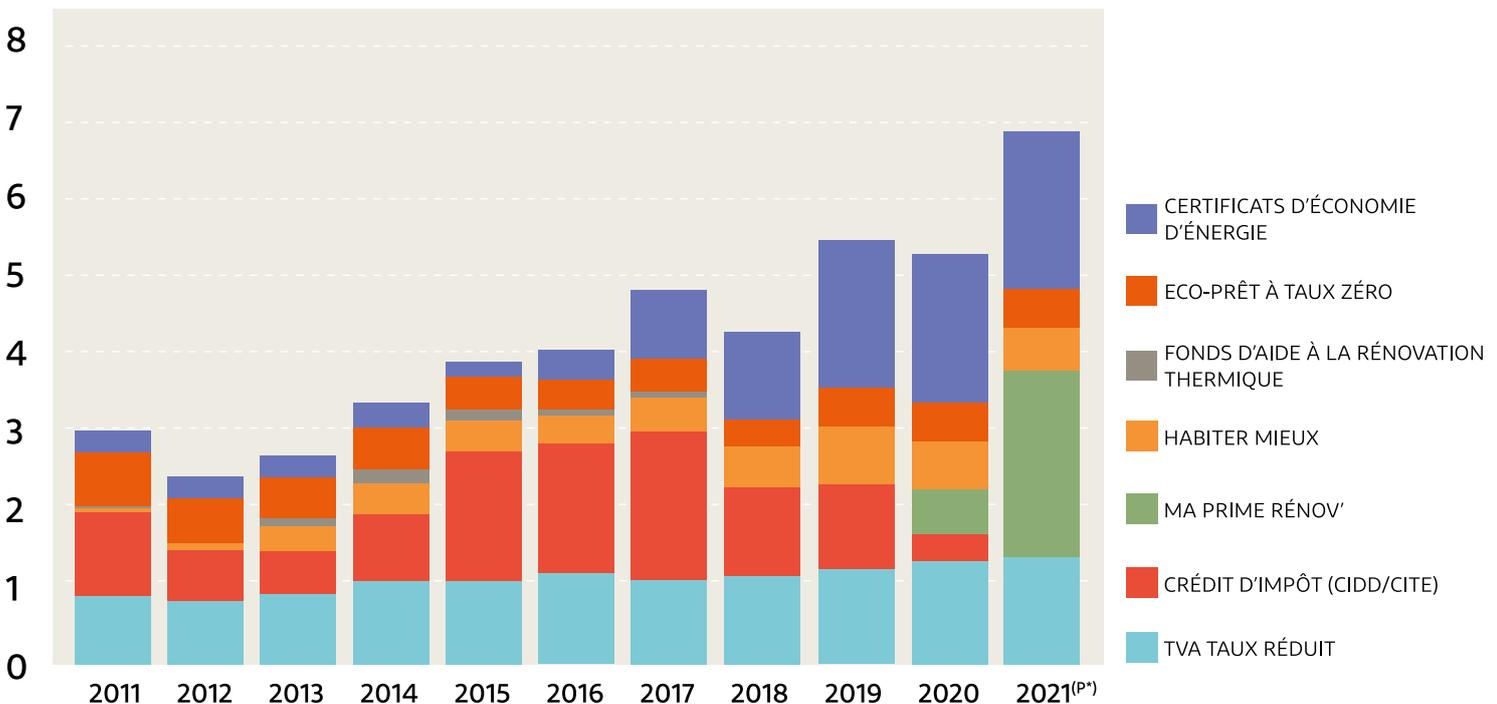
performantes<sup>2</sup>. **En cause, l'évolution des dispositifs d'aides qui augmentent le nombre de travaux enclenchés mais en se limitant trop souvent à de simples « gestes »** de rénovation, peu efficaces s'ils restent isolés (changer la chaudière, isoler les combles, changer les fenêtres...), au détriment de la performance à long terme d'une rénovation globale.

2. Haut Conseil Pour le Climat, « Rénover Mieux : leçons d'Europe », novembre 2020.



## INSTRUMENTS DE FINANCEMENT POUR LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS PRIVÉS EN MILLIARDS D'EUROS

Source : I4CE



\*P : PRÉVISIONS À PARTIR DES INFORMATIONS COMMUNIQUÉES PAR L'ÉTAT ET L'ANAH.

Comme l'avais annoncé Emmanuel Macron durant sa campagne **le crédit d'impôt a été remplacé par une prime, qui évite aux ménages de faire l'avance de l'aide de l'État**. « MaPrimeRénov' » remplace le CITE depuis le début de l'année 2020 et s'est ouverte aux ménages aisés et aux propriétaires bailleurs. Cependant, cette aide n'est pas suffisante pour conduire à des travaux ambitieux et donc plus coûteux. **Loin du 10 % de reste à charge affiché par le gouvernement, c'est en moyenne 39 % du montant des travaux qu'il reste à payer après mobilisation de toutes les aides pour les propriétaires « très modestes » et 56 % pour les ménages « modestes »**, alors que les travaux peuvent facilement atteindre plusieurs dizaines de milliers d'euros.

Sur le plan législatif et réglementaire, le quinquennat a toutefois été le théâtre d'évolutions notables, notamment dans le cadre des lois Énergie-Climat (2019) puis Climat et Résilience (2021) : opposabilité du diagnostic de performance énergétique (DPE) ; inclusion d'un seuil de performances thermiques dans la définition du logement décent dès 2023, induisant de fait l'interdiction progressive des passoires énergétiques (rendant indécentes les logements classés G en 2025, F en 2028, E en 2034) ; gel des loyers et obligation d'audit énergétique pour les passoires thermiques au moment de la vente à partir de 2023...

En ce qui concerne les logements sociaux, la rénovation va plutôt bon train. Il est à noter que le plan de relance a dédié 500 millions d'euros à la rénovation des logements sociaux, à l'appui de programmes de rénovations à grande échelle. Cette aide marque le retour bienvenu des crédits d'État pour la rénovation des logements sociaux, pour la première fois depuis la fin de la Palulos il y a plus de 10 ans.

## Lutte contre l'habitat indigne : le quinquennat des petits pas

En matière d'habitat indigne, le quinquennat a été marqué par le drame de l'effondrement des immeubles de la rue d'Aubagne à Marseille, qui a entraîné la mort de neuf habitants. Cette tragédie a constitué un électrochoc dans la conscience collective et montre la gravité de l'habitat dégradé en France. On aurait donc pu croire, grâce aux nouveaux outils offerts ces dix dernières années par les lois « Alur », « Elan » et quantité de programmes adaptés à chaque type de territoire et d'immeubles (PNRQAD, revitalisation des centres-bourgs, Action cœur de ville, petites villes de demain, opération de revitalisation des territoires, plan initiative copropriété...), que la lutte contre l'habitat indigne aurait significativement progressé.

Pourtant, le nombre de logements indignes traités par l'Anah ne décolle guère (entre 10 000 à 15 000 logements indignes subventionnés chaque année, avec une hausse tout de même en 2020), les moyens financiers alloués sont clairement insuffisants, les sanctions restent occasionnelles. Les polices sont sous-utilisées, les travaux d'office rarement menés et nombre d'arrêtés arrivent à échéance sans être suivis d'effets. Le bilan reste donc modeste, au regard des 600 000 logements indignes environ restant en France.

En définitive, ce quinquennat aura manqué sur les questions de logement de ligne directrice et de volontarisme politique. Les quelques points forts de ces dernières années, comme le lancement du plan Logement d'abord (analysé en détails dans le chapitre suivant) ou le décollage de la rénovation énergétique ont été contrebalancés par des actes structurants, comme les coupes dans les APL ou dans les fonds propres des bailleurs sociaux. Les grands choix fiscaux et budgétaires ont également dessiné un cadre plus propice au creusement des inégalités qu'à la lutte contre le mal-logement ou l'exclusion.

Le mot d'ordre de la campagne, visant à déclencher un « choc de l'offre » pour faire baisser les prix de l'immobilier, n'a pas abouti sans être remplacé par une doctrine alternative. Et au final de nombreux dispositifs antérieurs ont été prolongés (NPNRU, encadrement des loyers, lutte contre l'habitat indigne, VISALE, gouvernance locale, hausse du parc d'hébergement d'urgence...) s'inscrivant dans la continuité des politiques antérieures sur de nombreux plans.

En tout état de cause, il est manifeste que le gouvernement n'aura pas fait du logement une grande priorité de l'action publique et cela, malgré l'importance que revêt ce sujet pour la population, les territoires comme la cohésion sociale dans notre pays. ■



hak

Handwritten graffiti in brown and red ink, including stylized letters and symbols.

Handwritten graffiti in black ink, consisting of a vertical line of characters.



oitat 

habitat design lab



*Être humain !*



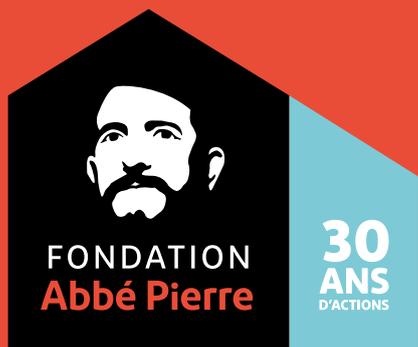
**DÉLÉGATION GÉNÉRALE**

3, rue de Romainville. 75019 PARIS

**Téléphone** 01 55 56 37 00

**Télécopie** 01 55 56 37 01

*[fondation-abbe-pierre.fr](http://fondation-abbe-pierre.fr)*



TROISIÈME CAHIER

*Logement d'abord,  
une promesse à tenir...*

# L'état du mal-logement

**en France 2022**

RAPPORT ANNUEL #27



## TROISIÈME CAHIER

# Logement d'abord, une promesse à tenir...

**H**éritier d'initiatives étrangères (notamment aux États-Unis et en Finlande), le *Logement d'abord* (LDA) vise à proposer une solution de logement à des personnes sans abri sans période probatoire ni « *examen en capacité à habiter* ». Une approche traduite en France dans un plan quinquennal initié en 2017 et une déclinaison accélérée sur 23 territoires en 2018 et 23 supplémentaires en 2021.

Le gouvernement se prévaut d'un certain nombre de résultats : 280 000 personnes logées depuis la rue ou l'hébergement en trois ans, 60 % dans un logement social. Sur les chantiers engagés, comme l'intermédiation locative, les pensions de famille, la résorption des bidonvilles ou l'accroissement des attributions

Hlm aux personnes sans domicile, des avancées sont perceptibles, mais dans des

« Je veux que nous puissions apporter un toit à toutes celles et ceux qui sont aujourd'hui sans abri. »

[ Emmanuel Macron ]

proportions nettement inférieures aux besoins. Si bien que l'hébergement d'urgence constitue encore la réponse au sans-abrisme.

À l'approche de l'élection présidentielle de 2022, il est important de montrer que le LDA reste une approche tout à fait pertinente pour sortir de la rue, mais que certaines contradictions des politiques publiques freinent sa réalisation. L'enjeu est de le renforcer en s'appuyant sur les avancées et, surtout, de lever les points de blocage.

## DU « HOUSING FIRST » AU LOGEMENT D'ABORD, ITINÉRAIRE D'UNE POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LE SANS-ABRISME

En 2017, Emmanuel Macron présente le **Plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022**. La priorité est donnée au logement comme condition première à l'insertion.

**Cinq grandes priorités** : produire et mobiliser plus de logements abordables, promouvoir et accélérer l'accès au logement, mieux accompagner, prévenir les ruptures et recentrer l'hébergement sur une réponse immédiate et inconditionnelle, mobiliser les acteurs et les territoires.

**Trois engagements quantifiés** : 40 000 logements PLAI par an dès 2018, 10 000 places en pensions de famille, 40 000 places supplémentaires en intermédiation locative.

Après un an de mise en œuvre, le bilan était encourageant mais laissait entrevoir des fragilités<sup>1</sup> : peu de territoires engagés sur des objectifs chiffrés de résultats ; faiblesse des outils d'observation et d'évaluation ; portages politiques inégaux ; financements nettement insuffisants ; participation des personnes souvent absente.

En 2019, Julien Denormandie annonce un « **acte II du Logement d'abord** », en rappelle l'ambition et renforce les moyens à son service : 60 M€ supplémentaires, 12 nouveaux sites « Un Chez soi d'abord », un second appel à manifestation d'intérêt pour une mise en œuvre accélérée, le doublement des crédits dédiés à la résorption des bidonvilles.

1. *Communication ou révolution ? Le Logement d'abord à l'épreuve du terrain*, 24e rapport sur « L'État du mal-logement en France », Fondation Abbé Pierre, 2019.

## DES APPROPRIATIONS DU LDA TRÈS VARIÉES SELON LES TERRITOIRES

### Du simple dispositif au changement de paradigme

Sur le terrain, auprès des professionnels mobilisés, d'aucuns soulignent une démarche riche en promesses, quand d'autres craignent une logique en trompe l'œil sans véritables suites données en termes de moyens et d'animation.

Les enquêtes réalisées permettent de dégager cinq postures, ou formes d'adhésion au LDA, selon les territoires :

- ... Une adhésion « formelle » à la philosophie, sans réelle mobilisation.
- ... Une lecture partielle du LDA qui n'en adopte qu'un ou deux axes dans un champ bien particulier (santé mentale, jeunes en errance...).
- ... Une adoption globale destinée à renforcer les projets et les actions en réflexion ou tardant faute de moyens ou de mobilisation.
- ... Une visée « opportuniste » pour renouveler l'image du système d'action existant sur le territoire.
- ... La revendication d'une prise en charge déjà existante de ces questions en rejetant le cadre de l'AMI, défiant les discours officiels.

### L'antériorité et la solidité du système d'acteurs, facteurs favorables au déploiement du LDA

Derrière la grande diversité des mises en œuvre de cette approche du LDA, l'antériorité des politiques locales d'aide aux sans-domicile constitue un facteur explicatif de l'appropriation ou non de cette approche LDA. Organismes Hlm attentifs à leurs attributions, présence d'opérateurs associatifs, expérimentations d'accompagnement... : derrière la formule « on faisait déjà du Logement d'abord sans le savoir » se cache une clé de sa réussite.

**Le LDA s'appuie par endroits sur une structuration ancienne des partenariats et des dispositifs solides**, comme dans le Pas-de-Calais ou à Amiens (à l'inverse, le SIAO est parfois tenu à l'écart, comme les instances du FSL ou le PDAL-HPD), sur une articulation « portage politique/prise en charge technique », et des équipes opérationnelles élargies (Grenoble intègre des travailleurs sociaux au sein des équipes de la Métropole). Des collectivités ont alors pu s'autoriser des expérimentations dans les zones grises des politiques publiques (Strasbourg expérimente une allocation pour favoriser le logement des jeunes en errance).

### LA SOUS-UTILISATION DU LOGEMENT SOCIAL ET PRIVÉ À VOCATION SOCIALE

Le succès ou l'échec du LDA dépend de la mobilisation de logements accessibles fléchés en direction des ménages sans domicile. Or, sommés de toutes parts de satisfaire des exigences multiples (fichiers partagés, peuplement, gestion du contingent préfectoral, lieux d'accueil des demandeurs, etc.), certains bailleurs sociaux apparaissent parfois comme absents du LDA.

Pourtant, partout, le pari du LDA se heurte à la pénurie de logements à bas loyer disponibles. La production doit être affichée comme une priorité et, comme à Lorient, incluse dans la stratégie de renforcement de la production de logements accessibles, sociaux et privés.

## Les PLAI et PLAI-adaptés peinent à atteindre leurs objectifs de production

En 2018, l'État fixe un objectif de production de 4 000 PLAI adaptés par an, des logements sociaux à très bas niveau de loyer. En 2020, 2 176 logements seulement sont financés. Ce frémissement n'est pas de nature à atteindre l'objectif ni à compenser la baisse générale de la production Hlm de logements très sociaux classiques depuis 2017 (28 000 PLAI en 2020, environ 30 000 en 2021, contre 34 000 en 2016), d'autant que les nouveaux logements sociaux affichent des loyers souvent encore trop élevés pour des ménages sans domicile.

## Des attributions Hlm en hausse mais minoritaires en direction des ménages sans domicile

La part des attributions envers les ménages sans domicile a augmenté de 50 % entre 2017 et début 2021. Il n'en reste pas moins que cette amélioration ne permet d'atteindre que 3,8 % des attributions

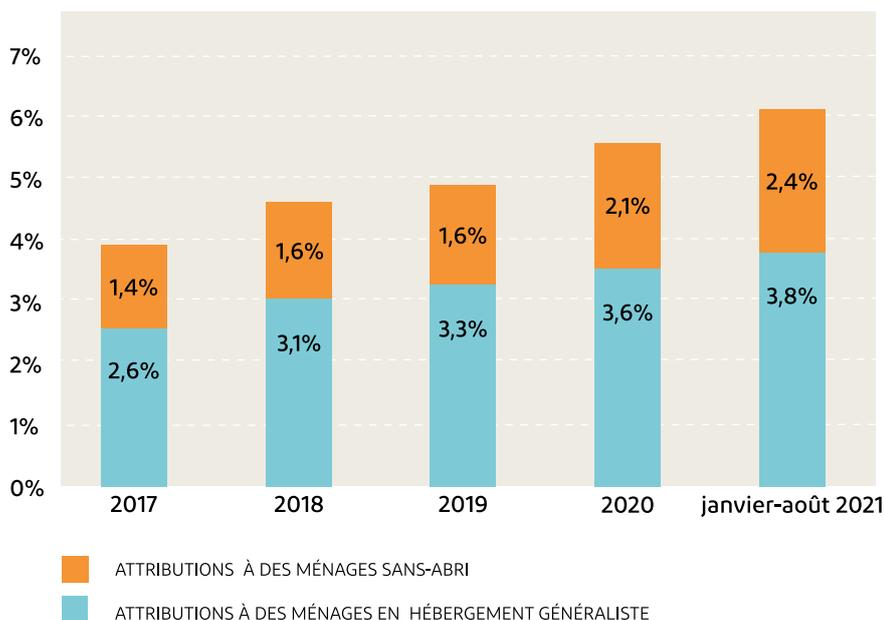
aux ménages hébergés et 2,3 % aux sans-abri : être sans-abri constitue toujours la situation qui offre le moins de chance d'obtenir un logement social (14 % de succès par an). **Le cadre évolue mais les pratiques changent lentement, pour des raisons économiques, politiques ou à cause du poids des habitudes et des préjugés envers la « capacité à habiter »** des personnes ayant vécu à la rue, tandis que la cotation tarde à s'installer sur les territoires.

Dans le Pas-de-Calais, l'ouverture du parc social aux ménages dépourvus de logement est vue comme la principale avancée du LDA. Un parc disponible et une confiance à l'égard des acteurs de l'accompagnement favorisent une certaine fluidité dans le traitement des demandes dites « difficiles ».



### ÉVOLUTION DE LA PART DES ATTRIBUTIONS HLM AUX PERSONNES SANS-DOMICILE

Source : DIHAL



Les attributions hors QPV restent rarement destinées aux ménages les plus pauvres. Bien que la loi impose depuis 2017 de fléchir un quart des attributions aux 25 % des demandeurs les plus pauvres, ils sont toujours aussi mal servis (17 % en 2017, 16 % en 2019, 17 % prévus en 2020). La plupart des organismes Hlm n'ont guère assoupli les conditions d'entrée dans leur parc et se montrent réticents au glissement du bail.

### Le parc privé à vocation sociale : objectif prometteur ?

Depuis 2018, 28 400 nouvelles places ont été créées en IML dans le parc privé, soit plus de 10 000 logements captés. Toutefois, l'intermédiation locative sans mandat de gestion ni bail glissant ne relève pas du logement au sens strict. C'est bien le fait de pouvoir accéder à un statut de locataire de droit commun, et de pouvoir s'y maintenir, qui remplit les conditions du Logement d'abord. Les chiffres officiels montrent que la part du man-

dat de gestion reste minoritaire, bien qu'en hausse (15 % des places ouvertes jusqu'en 2017, contre 25 % en 2019 et 2020), et les moyens ne permettent pas de financer un accompagnement global et adapté lorsque c'est nécessaire dans ces logements.

**Le montant du loyer reste le plus grand un frein à l'utilisation de l'IML pour loger des personnes sans domicile**, comme à Nice où l'on capte des logements en moyenne à 9 €/m<sup>2</sup>, alors qu'il faudrait qu'ils se limitent à 7 €.

Le déploiement de l'IML se heurte également aux limites du conventionnement Anah. Avec la loi de finances pour 2022, la simplicité du dispositif est renforcée mais son attractivité repose désormais sur des plafonds de loyer proportionnels aux loyers de marché, avec le risque qu'ils restent trop élevés pour les ménages sans domicile dans les zones tendues (autour de 15 €/m<sup>2</sup> en IDF pour du « social » et 11 € pour du « très social », loin des loyers Hlm sociaux entre 5 et 7 €).



## L'ACCOMPAGNEMENT VERS ET DANS LE LOGEMENT ENCORE TRÈS DÉPENDANT DE FINANCEMENTS TROP RIGIDES ET INSUFFISANTS

Aujourd'hui, les acteurs qui agissent dans la lutte contre le sans-abrisme pensent plus volontiers « logement » qu'« hébergement ». Une partie se méfie toutefois d'une démarche qui viserait à réduire les moyens de l'hébergement alors que le nombre de personnes sans domicile continue de croître.

De plus, dans la philosophie du LDA, l'accompagnement vers et dans le logement est considéré comme devant être modulable selon les besoins et les souhaits du ménage, et non systématique. Or, autant dans les collectivités que chez certains bailleurs sociaux, **l'accompagnement social est parfois perçu comme une forme de « garantie » plus qu'une modalité d'adaptation des conditions de logement aux besoins du ménage.**

Quoiqu'il en soit, les moyens déployés sont encore loin du modèle originel « Un Chez soi d'abord » qui s'adapte réellement aux besoins des publics. Les difficultés résident en outre dans le passage de relais aux services sociaux de droit commun, qui restent souvent saturés et peu réactifs. Néanmoins, le LDA semble avoir suscité chez certains acteurs de l'intervention sociale un engouement retrouvé pour « l'aller-vers », y compris dans le cadre du travail social institutionnel, malgré le manque de moyens pour s'y consacrer.

## Les plateformes d'accompagnement émergentes

Dans un environnement caractérisé par une multiplicité de dispositifs d'accompagnements, les plateformes territoriales visent à mieux coordonner et organiser l'accompagnement des personnes, l'objectif étant *in fine* de **passer d'une « culture de la mesure » à une logique centrée sur les besoins du ménage.**

Ces plateformes, pour beaucoup encore à peine créées, peuvent prendre des formes différentes selon les territoires : concertation, réorganisation des pôles d'activité, mutualisation de ressources financières et humaines... Elles permettent *a minima* d'engager une réflexion partagée.

### Des SIAO positionnés en « cheville ouvrière »

Les Services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO), qui servent à rapprocher la demande et l'offre d'hébergement ou de logement, permettent également d'**articuler les différentes initiatives favorisant l'accompagnement et l'accès au logement et, à terme, la prévention des ruptures**, s'affirmant de plus en plus comme l'outil privilégié du LDA. À Strasbourg,

par exemple, le SIAO est l'appui technique au LDA mais aussi une instance de régulation et de coordination des réponses.

On retrouve dans cette évolution la dynamique amorcée avec la création du service public « de la rue au logement » piloté par la Dihal au niveau national : renforcer le pilotage et l'intégration de la chaîne d'acteurs de la veille sociale, de l'hébergement et du logement.

### La formation au LDA, des débuts encore trop lents

La formation des acteurs (élus et professionnels) fait partie des axes stratégiques du plan Logement d'abord pour **faire adhérer au changement de paradigme**. À Montpellier, une centaine de personnes par an sont formées. L'université de Lyon 2 a développé un diplôme universitaire « Logement d'abord », qui met notamment l'accent sur « l'expérience usagère » et mobilise des « travailleurs pairs » en tant que formateurs. Mais, à côté de ces exemples, les formations des travailleurs sociaux n'ont pas encore toutes intégré le changement de paradigme.

## LA PRÉVENTION DES RUPTURES : DIMENSION TACITEMENT ADMISE MAIS RAREMENT PRIVILÉGIÉE

Tandis que le nombre de sorties de la rue vers un logement augmente, d'autres le perdent en raison de ruptures familiales, professionnelles, administratives ou de politiques publiques défailtantes.

**Les expulsions avec le concours de la force publique poursuivent leur hausse**, malgré des plans de prévention successifs depuis 2016 (le

record de 16 700 a été atteint en 2019). Il a fallu l'urgence de la crise sanitaire pour que le gouvernement prenne des mesures plus protectrices (prolongation de la trêve hivernale, instructions aux préfets de ne pas expulser sans hébergement, abondement des FSL et du fonds d'indemnisation des bailleurs, 26 équipes mobiles PEX). Reste à savoir si toutes ces mesures d'urgence perdureront au-delà de la trêve hivernale 2022.

Cette politique de prévention des expulsions a parfois été déclinée sur les territoires LDA, mais dans des dimensions modestes. À Amiens, une

commission de suivi rassemble État, associations, collectivités, bailleurs, SIAO et fait le lien avec la CCAPEX, le Dalo, le FSL/AVDL. Dans la Sarthe, deux nouvelles plateformes territoriales de maintien dans le logement ont été installées (8 au total sur le département).

Une autre modalité de remise à la rue particulièrement douloureuse : **les fins de prise en charge à la sortie de l'aide sociale à l'enfance (ASE)**. Les mobilisations autour de ce sujet ont donné lieu en 2019 à différentes mesures (un secrétariat d'État en charge de l'Enfance, 10 M€ par an pour aider les départements à poursuivre la prise en charge après 18 ans). Le projet de loi de protection des enfants, en examen au Parlement, devrait rendre obligatoire l'équivalent de « contrats jeunes majeurs », garantissant un hébergement et un accompagnement jusqu'à 21 ans, interdire les placements en hôtel et ouvrir un droit au retour vers l'ASE jusqu'à 21 ans, un accès prioritaire au logement social et à la Garantie Jeunes. Reste que ces avancées sont bien tardives et nécessiteront des moyens financiers pour s'assurer de leur effectivité.

## LES OUBLIÉS DE LA STRATÉGIE DU LOGEMENT D'ABORD

### Les personnes sans-papiers, condamnées aux dispositifs d'urgence ou à la débrouille

Les personnes dépourvues de droit au séjour ou à droits incomplets (600 à 700 000 personnes) sont privées d'accès au parc social et souvent évincées du parc privé en raison du prix des loyers et des garanties attendues, contraintes à vivre chez des tiers, à l'hôtel ou en hébergement d'urgence, voire à la rue ou en squat <sup>2</sup>.

**Cette impasse ne trouve pas de solution dans les feuilles de route du Logement d'abord.** Les actions présentées par les territoires conditionnent en effet l'accès au logement à la ré-

gularité du séjour, comme l'instruction du 4 juin 2018 destinée à relancer l'IML (sauf familles monoparentales en attente du renouvellement d'un titre de séjour et celles dont un membre du couple est en situation régulière). Fait rare, les grands axes du projet de la métropole lyonnaise identifiaient là un enjeu spécifique : développer des alternatives à l'hôtel et à l'hébergement collectif. À ce jour, le chantier reste à mener.

**Seules quelques initiatives sont portées par certaines collectivités ou associations.** À Douarnenez, l'association 100 pour 1 toit Cornouailles loge une vingtaine de personnes, principalement dans le privé, grâce à un financement participatif citoyen. À Grenoble, des sous-locations de logement sont prévues pour les personnes « à droits incomplets ».

### Des évacuations de squats et de bidonvilles qui perdurent sans solution de relogement

1 330 lieux de vie informels ont été expulsés entre novembre 2020 et octobre 2021 (+23 %), occupés par plus de 172 000 personnes<sup>3</sup>. Les diagnostics préalables sont très rares (4 % des cas). **Dans 91 % des expulsions, les personnes expulsées ne se voient proposer aucune solution.** Quand elles existent, elles sont la plupart du temps très précaires (gymnases, hôtels).

La stratégie nationale de résorption des bidonvilles pilotée par la Dihal depuis 2018 avait pourtant privilégié la coordination en amont d'une évacuation et favorisé l'accompagnement global des personnes (sociale, professionnelle, accès aux droits).

<sup>3</sup>. Observatoire des expulsions de lieux de vie informels, *Synthèse des chiffres principaux*, 1<sup>er</sup> novembre 2020, 31 octobre 2021.

<sup>2</sup>. Fondation Abbé Pierre, « *Fabrique des personnes sans-papiers, fabrique des mal-logés* », 2021.

**Au-delà d'actions positives dans quelques territoires, l'application des instructions ministérielles restent disparate** et repose, au même titre que la stratégie du Logement d'abord, sur la bonne volonté d'élus et d'acteurs locaux.

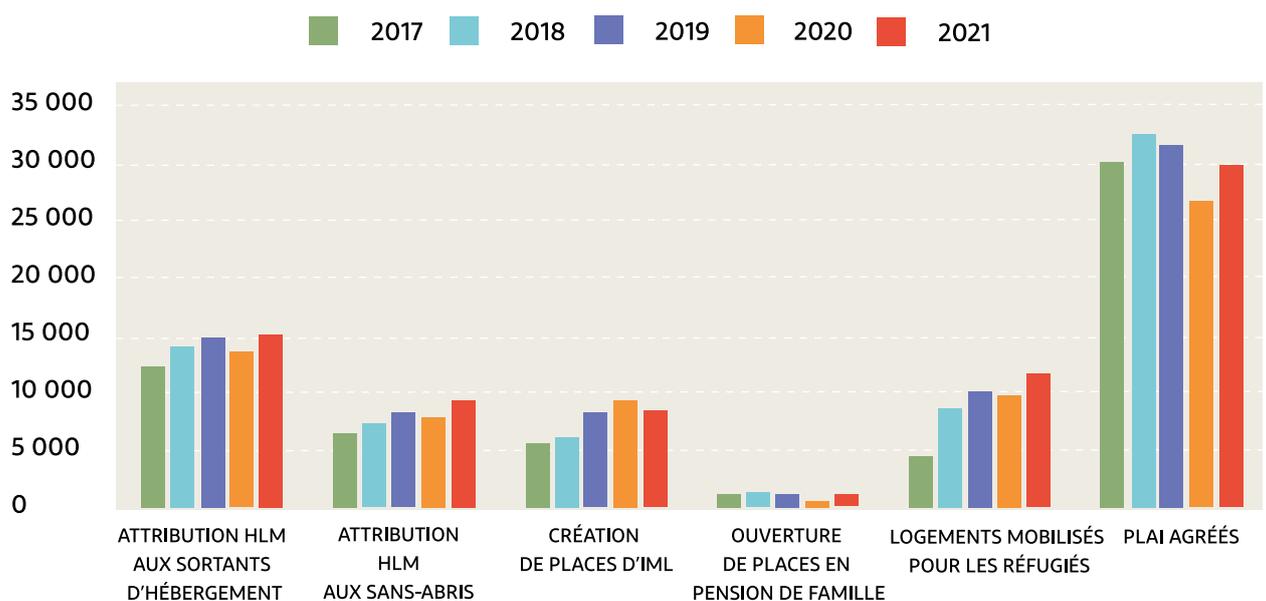
### Les personnes sans domicile Outre-mer

Le Plan logement Outre-Mer 2019-2022 ne fait pas mention du Logement d'abord, alors que **certains territoires ultra-marins, en particulier Mayotte et la Guyane, comptent un grand nombre de personnes sans domicile**. Trois ont toutefois répondu à l'AMI en 2019, rejoignant la Communauté d'agglomération de Dombéni-Mamoudzou (Mayotte) : le conseil départemental de La Réunion, la Communauté d'agglomération

Espace sud de la Martinique et la Communauté d'agglomération Centre Littoral en Guyane. À **La Réunion**, le plan prévoit notamment une plateforme de captation de logements privés, une prime aux bailleurs pour inciter au mandat de gestion à des niveaux de loyers adaptés à des très petites ressources, une compensation temporaire du loyer pour les ménages ne pouvant régler l'intégralité du loyer, la transformation de places d'hébergement en logement, l'ouverture de 100 places Un chez soi d'abord, la consolidation d'une plateforme territoriale d'accompagnement, la révision du FSL pour accroître le nombre d'aides en cas d'impayés de loyer, et des places dédiées en intermédiation locative et en hébergement d'insertion pour les personnes sortant d'institution.

## LE PLAN LOGEMENT D'ABORD : UNE MONTÉE EN PUISSANCE LABORIEUSE

Source : DIHAL



*Logement d'abord, une promesse à tenir...*

## LE LOGEMENT D'ABORD : UNE POLITIQUE À GÉNÉRALISER ET ANCRER DANS LA DURÉE

À l'heure du bilan à l'échelle des territoires, le regard croise plus souvent des expériences locales concernant tout au plus une centaine de personnes ici ou là, qu'un véritable changement structurel. Faire sortir ces innovations du laboratoire est rarement pensé, comme leur essaimage. Or, il est grand temps de dépasser le stade expérimental pour viser la généralisation.

Là où certains observent effets d'annonce et saupoudrage, d'autres perçoivent un levier pour une montée en puissance des intercommunalités et leur donner l'occasion de se saisir de la problématique des personnes sans domicile. Les acteurs s'accordent à dire que **la transformation est engagée mais loin d'être acquise**. Le LDA est peu lisible sur le terrain. Les décideurs et responsables doivent encore s'approprier la démarche pour la porter et en transmettre les grands principes à leurs équipes (agents, CCAS, autres élus...), mais aussi à la population.

Malgré ses limites, ce plan quinquennal a marqué des points que l'on espère irréversibles. La philosophie du LDA n'est en effet quasiment plus remise en question ouvertement et les indicateurs de relogement des personnes sans abri ou sortant d'hébergement sont en augmentation.

**On peut désormais identifier cinq enjeux essentiels pour pérenniser l'action** en faveur des personnes mal-logées :

- Un accompagnement social correctement dimensionné, global bien financé et porteur d'une réelle technicité,

- La sensibilisation de l'ensemble des acteurs,

- Une continuité et des moyens garantis dans le temps,

- Une offre de logement social, très social ou simplement abordable suffisante.

En conclusion, il est nécessaire de prolonger et généraliser le tournant vers le Logement d'abord. Il est encore possible de s'inspirer de la Finlande, pays phare du LDA, dont les recettes (aides au logement accrues, accompagnement intensif, développement de l'offre et transformation de centres d'hébergement en logement pérennes) ne sont pas si éloignées d'un modèle social français du logement qu'il faut cesser de fragiliser, comme l'a fait ce quinquennat en s'attaquant de front aux APL et aux bailleurs sociaux. ■







*Être humain !*



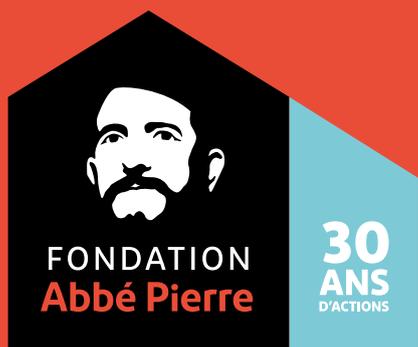
**DÉLÉGATION GÉNÉRALE**

3, rue de Romainville. 75019 PARIS

**Téléphone** 01 55 56 37 00

**Télécopie** 01 55 56 37 01

*[fondation-abbe-pierre.fr](http://fondation-abbe-pierre.fr)*



QUATRIÈME CAHIER

*Soigner une France  
fracturée par la crise  
du logement*

# L'état du mal-logement

**en France 2022**

RAPPORT ANNUEL #27



## QUATRIÈME CAHIER

# Soigner une France fracturée par la crise du logement

**L**a campagne présidentielle pour 2022 intervient dans un contexte de grave crise du logement. Le thème apparaît relativement peu dans les débats publics, alors qu'il est omniprésent dans le quotidien des Français et représente un déterminant sous-estimé en termes de santé publique, de pouvoir d'achat, de scolarité, d'emploi, d'inégalités ou tout simplement de qualité de vie. La France traverse depuis de longues années une crise du logement multiforme, qui creuse les fractures sociales, générationnelles et territoriales. Ces difficultés actuelles face au logement, qui reflètent des pénuries localisées, sont amenées, si la politique du logement ne change pas de braquet, à perdurer si l'on se fie aux dernières projections démographiques. **La simple augmentation du nombre de ménages en France devrait générer un besoin de 210 000 à 325 000 logements par an d'ici à 2030, sans compter les besoins déjà existants pour répondre aux 4 millions de personnes mal-logées et 12 millions de fragilisés par le logement. Les besoins en logements neufs restent donc très importants, entre 400 et 500 000 logements neufs par an pendant dix ans, mais nécessitent surtout d'être appréhendés finement à l'échelle locale. Le défi est donc quantitatif et qualitatif à la fois.**

**Les nouveaux logements doivent se situer dans les zones en tension**, et à des niveaux de loyer accessibles aux plus modestes. Ensuite, du point de vue de la typologie des logements manquants, en raison des évolutions démographiques, **nous avons et aurons besoin de petits loge-**

**ments pour de petits ménages.** Les impératifs écologiques compliquent également l'équation pour résorber la crise du logement : **on doit continuer à produire des logements, mais avec davantage de normes pour économiser foncier, énergie et matériaux**, tout en visant des prix et des loyers de sortie plus bas pour les ménages modestes. L'équation ne peut alors être résolue qu'avec une plus grande maîtrise publique des sols, arbitrée de manière démocratique à l'échelle intercommunale, et davantage de logements à vocation sociale et d'aides publiques accompagnées de contreparties sociales et écologiques.

Les propositions présentées ici ont des fils directeurs communs. Tout d'abord, donner la **priorité aux plus exclus du logement**. Cela consiste à faire du Logement d'abord la grande cause du quinquennat, à attribuer davantage de logements à vocation sociale aux personnes sans domicile, à augmenter et élargir les minima sociaux.

De plus, une politique de production, de rénovation et d'accompagnement coûte cher. Les propositions formulées ici nécessitent donc **un engagement budgétaire accru**, comparable à ce que l'on a connu dans le passé. Retrouver le pourcentage d'effort public autour de 2 % du PIB, comme en 2010, offrirait ainsi **un budget supplémentaire d'environ 10 milliards d'euros par an**. Enfin, face à la dérégulation des marchés immobiliers, **une intervention forte et assumée de l'État est indispensable**, et peut passer par le financement d'un parc Hlm élargi et réglementé à but non lucratif réparti sur tous les territoires, par



l'encadrement renforcé des loyers privés, par la socialisation d'une part accrue des terrains à travers le développement des Organismes fonciers solidaires (OFS), par la mise en œuvre d'un tiers de confiance public pour la garantie des risques locatifs, par l'imposition de normes de performance énergétique à respecter à terme pour tous les loge-

ments, ou par la conduite de travaux d'office pour les bailleurs propriétaires de logements indignes. Sur un marché du logement en proie à tous les excès depuis plus de deux décennies, il est temps que les citoyens et les pouvoirs publics qui en émanent reprennent la main.

## GÉNÉRALISER LE LOGEMENT D'ABORD POUR VISER L'OBJECTIF « ZÉRO PERSONNE SANS-DOMICILE »

La France compte aujourd'hui plus de 300 000 personnes sans domicile, à la rue, en bidonville ou en hébergement. Ce chiffre a plus que doublé depuis 2012, et triplé depuis 2001. Il est donc urgent de **redonner des perspectives, pour les personnes sans domicile avant tout, mais aussi pour enrayer la désillusion** qui risque de gagner les professionnels. Mesurer, accompagner, solvabiliser, orienter sans condition vers du logement pérenne et à terme transformer des hébergements en logements sociaux : en s'inspirant de la réussite de la Finlande, qui a réussi à diviser par cinq en 20 ans le nombre de personnes sans domicile, la France a les moyens de réussir sur ce chantier emblématique.

Tout d'abord, il est nécessaire, dès les premiers mois du prochain quinquennat, de montrer que l'orientation vers le Logement d'abord sera prolongée et renforcée. Cela passe par **la prolongation et l'accroissement du financement des projets engagés par les 45 territoires de « mise en œuvre accélérée » du Logement d'abord**. L'ambition du plan doit être réhaussée, avec un objectif ambitieux et réaliste à l'échelle nationale, porté et suivi au plus haut niveau et localement : **l'éradication du sans-abrisme et la dimi-**

**nution drastique du nombre de personnes sans-domicile, en visant un objectif de zéro sans-domicile dans 5 à 10 ans** selon la taille des agglomérations.

En matière d'attributions Hlm, le levier le plus rapide à mobiliser, la procédure d'attributions Hlm devrait être **davantage orientée vers les personnes sans-domicile**. Des grilles de cotation de la demande, comme la loi l'exige depuis des années, devraient être mises en œuvre partout pour guider les attributions Hlm en fonction de critères de priorité transparents et partagés, en accordant un maximum de points aux demandeurs sans domicile. La Fondation Abbé Pierre soutient également l'obligation légale d'attribuer 25 % des logements disponibles hors QPV aux ménages du premier quartile. Le simple respect de la loi, en passant de 17 % actuellement à 25 %, aboutirait à 25 000 attributions supplémentaires par an pour ces ménages très pauvres, soit environ 50 000 personnes. Pour y parvenir, **il manque une déclinaison plus précise, par réservataire, des objectifs d'attribution aux plus pauvres.**



S'il s'avère localement qu'il existe des logements sociaux disponibles mais trop chers pour les locataires à très bas revenus, il serait possible de **créer un fonds national d'aide à la baisse de quit-tance provisoire pour aboutir à ce qu'aucun logement social ne soit refusé pour cause de revenus insuffisants** du locataire.

Parmi les limites structurelles du Logement d'abord figure le sort des personnes exilées, largement surreprésentées parmi les personnes sans domicile. Comme la Fondation Abbé Pierre l'a longuement montré dans un rapport récent<sup>1</sup>, ce sont environ 600 000 personnes qui sont maintenues en situation administrative « complexe » ou « irrégulière » par des politiques d'accès au titre de séjour de plus en plus restrictives. Tout d'abord, il faut **revenir à la possibilité d'attribuer un logement social à un ménage dont un membre est en situation irrégulière**. Ensuite, il faut **ouvrir explicitement les solutions d'intermédiation locative (IML) aux ménages en situation irrégulière**. Enfin, il faut **faciliter les démarches de régularisation**, dans le cadre d'une application souple des critères de la circulaire dite Valls de 2012. De manière générale, **l'accès aux droits voire tout simplement l'accès physique aux guichets des préfectures, doit être d'urgence amélioré** pour éviter la fabrique tout à fait artificielle de pertes du droit au séjour pour des personnes qui en remplissent pourtant les conditions.

1. Fondation Abbé Pierre, « *Fabrique des personnes sans-papiers, fabrique des mal-logés* », 2021.

Le plan quinquennal LDA a également mis l'accent à juste titre sur la mobilisation du parc privé sous forme d'intermédiation locative (IML). **Ce secteur pourrait faire plus et mieux**. Plus en accroissant le nombre de conventionnements. Mieux **en privilégiant l'IML sous forme de mandat de gestion** (l'association assure l'intermédiation mais c'est le locataire qui est titulaire du bail) plutôt que de sous-location. Cela pourrait passer par **une réforme du dispositif Louer Abordable, pour accroître le nombre de propriétaires qui confient leurs logements à des associations** à un niveau de loyer vraiment social, en échange d'un crédit d'impôt attractif, y compris dans les zones tendues.

**Un plan de prévention des expulsions locatives plus ambitieux** est enfin à impulser, en prenant appui sur les avancées des plans précédents et des mesures de précaution prises durant la crise Covid<sup>2</sup>. Il s'agirait en particulier de renforcer les consignes données aux préfets de ne pas expulser sans solution de relogement, en indemnisant davantage les propriétaires. Les relogements de ménages menacés d'expulsion doivent également faire partie des priorités d'attributions Hlm. Des aides au paiement du loyer doivent également être accessibles plus largement, notamment en abondant davantage les Fonds de solidarité logement (FSL).

2. Fondation Abbé Pierre, « *Prévenir les expulsions dans le contexte de crise sanitaire* », 2021.

# PRODUIRE 150 000 LOGEMENTS VRAIMENT SOCIAUX

La demande Hlm n'a jamais été aussi élevée. 2,2 millions de ménages sont en attente de logement social, dont les deux tiers ne sont pas déjà dans le parc social. Pour y répondre, **le monde Hlm a besoin d'un cadre normatif stable, favorable et précis.**

La première loi de finances pour 2023 devra comprendre une loi de programmation pluriannuelle qui fixe les objectifs et octroie des moyens à la hauteur. L'objectif de production devrait être de **150 000 logements sociaux dont 60 000 PLAI et 80 000 PLUS.** Cet objectif métropolitain doit s'accompagner d'un objectif de **15 000 logements sociaux par an outre-mer** dont au moins un tiers de très sociaux, en augmentant la Ligne budgétaire unique (LBU). Il est également important de veiller à la cohérence entre les aides à la pierre et les APL pour que les loyers réels des locataires ne dépassent pas les loyers-plafonds pris en compte par la CAF (76 % des PLUS et 41 % des PLAI dépassent les plafonds APL d'au-moins 5 %). Pour réussir cet objectif, la loi de finances devra **rétablir des crédits budgétaires de l'État au Fonds national des aides à la pierre, à hauteur d'au moins un milliard d'euros par an.** La loi de finances doit également **abolir la RLS et revenir sur la hausse de la TVA de 2018 pour les PLUS.** Cette politique favorable au monde Hlm doit se faire en échange d'engagements contractualisés des bailleurs sociaux dans le Logement d'abord, la production à bas niveau de loyer et la rénovation énergétique.

Pour cibler les efforts sur les communes en tension où les logements sociaux manquent le plus, **l'article 55 de la loi SRU doit être prolongé et renforcé.** Ce renforcement pourrait passer par une hausse de l'objectif à atteindre dans les zones très tendues, comme dans l'agglomération parisienne (30 %), la hausse des pénalités, un objectif

de 50 % de PLAI après 2025, une application des quotas par arrondissement à Paris, Lyon et Marseille et une reprise en main réelle des compétences des communes carencées par les préfetures, notamment pour y massifier les préemptions afin de réaliser du logement social dans le parc existant.

La contrainte seule ne suffira pas toutefois. Les élus locaux expriment aussi une crainte financière, qui pourrait être levée grâce à **un soutien financier pour les communes qui souhaiteraient construire.** Pour que celles-ci ne soient pas lésées financièrement par la production de logements sociaux, l'État doit compenser intégralement l'exonération de TFPB pour les 25 années de sa durée et pour tout le parc de logements sociaux concernés, existant ou à construire.

La mobilisation du foncier public, appartenant à l'État ou à ses opérateurs, avec une décote pouvant aller jusqu'à 100 %, produit des résultats utiles mais insuffisants. Il serait donc utile que ces décotes soient rigoureusement compensées auprès des administrations concernées, et **ciblées davantage sur des logements sociaux et très sociaux.** De plus, l'action foncière publique devra être revalorisée à travers le **soutien accru aux établissements publics fonciers (EPF).**

Dans les zones tendues, face à la rétention foncière de certains élus et propriétaires fonciers, le système fiscal et réglementaire doit être organisé pour faciliter la mobilisation de fonciers constructibles à hauteur des besoins, éviter la spéculation foncière et l'étalement urbain.

Cela passe par une **taxation croissante dans le temps des terrains constructibles non-bâties.** La mobilisation du foncier passe également par la **pérennisation et le renforcement d'un outil utile créé à l'occasion du plan de relance : le fonds friche, en priorisant la destination vers la production de logements sociaux.**

# ENCADRER LES MARCHÉS IMMOBILIERS POUR FAIRE BAISSER LES PRIX

## Généraliser, renforcer et faire respecter l'encadrement des loyers

L'encadrement des loyers constitue aujourd'hui le levier le plus rapide et le plus économe en deniers publics pour modérer le prix du logement des ménages modestes. Là où il a été appliqué, il a commencé à faire ses preuves.

Mais l'encadrement tel qu'il est mis en place depuis la loi Élan de 2018, qui l'a rendu optionnel et expérimental, souffre toutefois de lacunes qui demandent à être comblées : il concerne trop peu de villes, est trop timoré dans les zones très tendues et il est insuffisamment connu et approprié, laissant les propriétaires et professionnels récalcitrants le bafouer sans risque.

Pour accroître l'extension de l'encadrement, il faut en **revenir au périmètre initial de la loi Alur, qui concernait les 28 agglomérations tendues**. En revanche, il pourrait être possible de laisser aux élus locaux le soin de **moduler la rigueur de l'encadrement**, selon la tension de leur marché locatif. Les zones les plus tendues pourraient donc bénéficier d'un encadrement des loyers plus strict, avec des plafonds plus bas qu'aujourd'hui.

De plus, un encadrement mieux appliqué doit **passer par un recours aux droits** renforcé des locataires. Face aux professionnels récalcitrants, les sanctions sont également nécessaires, à l'image des premières amendes administratives infligées à Paris aux bailleurs en faute, mais en les démultipliant.

Pour éviter un report des locations de longue durée vers les locations saisonnières de type Airbnb, enfin, la solution ne consiste pas à déréguler le marché locatif résidentiel, mais à mieux encadrer

les plates-formes touristiques, en autorisant les communes, quelle que soit leur taille, à utiliser une « boîte à outils » présentant **différents modes de régulation** : instaurer un *numerus clausus* sur certains territoires particulièrement tendus ou encore limiter le nombre de jours de location des résidences secondaires par exemple.

## Pour une sécurité sociale du logement

Face à la pénurie de logements abordables dans les zones tendues, les bailleurs en viennent à exiger des salaires importants et stables, mais aussi des garants qui inspirent confiance. Cette situation aboutit à **des discriminations en fonction de sa propre situation sociale mais aussi de celle de ses éventuels garants**.

Face à cela, le rôle de la puissance publique est de ramener de la sérénité, de manière à encourager l'investissement locatif, à faciliter l'accès au logement sans discriminations et à garantir le maintien dans le logement et la prévention précoce des expulsions. Dans ce but, de nombreux dispositifs publics ont vu le jour ces dernières décennies, sans couvrir l'ensemble des besoins. Le dernier avatar de ces dispositifs, **Visale**, financé par Action Logement, **a connu des débuts modestes en 2016 mais monte en puissance régulièrement**. Visale constitue une assurance gratuite pour les bailleurs privés, face aux impayés ou dégradations, s'ils louent leur logement à des ménages en précarité. **Le nombre de contrats s'est progressivement accru mais il reste à des niveaux bien loin de son public potentiel**.

**Une véritable Garantie universelle des loyers (GUL) pourrait être obtenue par étapes,**



**en améliorant la garantie Visale**, en élargissant les publics cibles et les dommages pris en charge puis faire davantage connaître cette garantie. L'étape suivante serait de la rendre accessible à tous les locataires, aboutissant à une forme d'universalité au sens où chaque locataire serait éligible. **Mais cette universalité ne serait pas totale si les bailleurs conservaient la possibilité de s'en passer** pour privilégier la caution parentale par exemple. Il serait donc envisageable à terme, comme dernière étape, de supprimer leur droit à contracter une assurance privée ou d'exiger une caution parentale.

### Socialiser les sols pour accéder à la propriété moins cher

**Les politiques d'aide à l'accession à la propriété sont en difficulté pour faire face à la tendance à la hausse des prix.** Face à cette panne des outils d'accession sociale classiques, est apparu **un outil de dissociation du foncier du bâti qui permet à des Organismes fonciers solidaires (OFS) de socialiser les terres pour les soustraire à la spéculation et ensuite les louer à très long terme sous forme de Bail réel solidaire (BRS) à des ménages propriétaires simplement du bâti.** Le BRS permet d'accéder à la propriété du bâti pour une durée indéterminée pour des prix inférieurs au marché de 30 à 50 %. En contrepartie, le propriétaire ne pourra pas réaliser de plus-value au moment de la revente puisqu'il n'est pas propriétaire du terrain, qui reste la propriété de l'OFS. Cette forme d'accession à la « semi-propriété » permet donc de préserver des fonciers de la hausse des prix à long terme.

Après un grand nombre d'expériences concluantes aboutissant à la commercialisation d'environ 1 000 logements, vient désormais le moment de la

massification. Pour y parvenir, il est nécessaire de fixer des objectifs chiffrés, pour viser à terme, d'ici à 2030, 40 000 logements par an, c'est-à-dire environ 10 % des logements neufs produits en France. Il est également nécessaire de **lever les freins qui entravent le développement de cette alternative.** En premier lieu, les OFS ont besoin de fonds propres pour démarrer et d'être mieux outillés. Un plan de recrutement et de formation d'experts des BRS doit accompagner la montée en puissance et l'État a tout son rôle à y jouer. Des freins fiscaux et réglementaires sont également à lever, comme le demande le réseau Foncier Solidaire France.

De plus, **il est indispensable que l'acteur incontournable de cette innovation, la Banque des Territoires, ait le mandat de pousser à la massification des OFS.** Pour cela, cet organe de la Caisse des dépôts doit **distribuer à une bien plus grande échelle les prêts « Gaïa » à 80 ans.**

Enfin, **ces nouvelles formes d'accession ne doivent pas être réservées aux franges supérieures des classes moyennes.** Il pourrait donc être envisagé de cibler davantage des ménages sous plafonds de ressources PLUS voire PLAI, qui bénéficieraient de redevances inférieures à payer. **Le rétablissement de l'APL-accession supprimée au cours de ce quinquennat serait également un outil utile pour aider des ménages très modestes** à rembourser leur emprunt et ainsi accéder au BRS.

# ÉRADIQUER LES PASSOIRES ÉNERGÉTIQUES EN DIX ANS

Alors que 12 millions de personnes vivent en précarité énergétique, le chantier de la rénovation des 5 millions de logements passoires thermiques doit constituer une priorité nationale. Il est temps de changer de braquet en **doublant les aides publiques à la rénovation énergétique pour éradiquer l'ensemble des passoires en dix ans.**

Il est nécessaire de **faire évoluer les aides existantes pour rendre prioritaire la réalisation de travaux complets et performants chez les personnes les plus pauvres**, grâce à un accompagnement suffisant et un reste à charge nul ou minime après travaux.

Pour permettre aux ménages propriétaires de se lancer dans des travaux de rénovation coûteux sans avoir à avancer les fonds, **des dispositifs financiers doivent être développés** : faciliter l'accès à l'éco-prêt à taux zéro et diffuser le « Prêt avance rénovation », garanti par l'État pour les ménages modestes, qui permet au ménage de reporter le remboursement du reste à charge au moment de la vente future du logement ou lors de la succession. Cet outil devra être promu par l'État auprès des banques, et distribué largement par des organismes publics comme la Caisse des dépôts ou la Banque postale. Il est par ailleurs nécessaire de **développer des mécanismes de tiers financement**, pour financer une partie des travaux grâce aux économies d'énergie attendues quand cela est possible.

Outre des aides publiques insuffisantes et pas assez ciblées sur les ménages modestes, **les faibles performances des rénovations sont également le résultat d'un manque d'accompagnement des ménages.** Les changements instaurés par la Loi Climat et Résilience sur le volet de l'accompagnement devraient faire évoluer les pratiques, avec

la systématisation de l'accompagnement complet des ménages mobilisant des aides publiques, via la création d'une plateforme unique et l'agrément des « Accompagnateurs Renov ». Ce nouveau dispositif doit être couplé à **un investissement important et à long terme de la puissance publique pour financer le guichet unique et l'accompagnement indépendant et complet** des ménages, et gratuitement pour les ménages les plus pauvres.

La mise en œuvre de ces propositions permettrait de rendre possible et acceptable l'instauration d'**une obligation de rénovation performante.** Cette obligation pourrait commencer à s'appliquer aux passoires thermiques, lors des mutations en maison individuelle, et lors des ravalements en copropriété. À ce jour, des obligations de rénover ne sont prévues que pour les logements locatifs.

En attendant que la rénovation du parc de logements porte ses fruits, il est **nécessaire de doubler le montant du chèque énergie et d'élargir le nombre de ses bénéficiaires** pour éviter les privations. Face aux impayés et à leurs conséquences souvent douloureuses, il est également temps d'**abolir les coupures d'électricité dans les résidences principales, quelle que soit la période de l'année.** Les fournisseurs n'auraient plus le droit d'interrompre la fourniture d'électricité mais pourraient, en cas d'impayés durables, instaurer une **réduction de puissance** à hauteur par exemple de 1 kVa (1 000 watts), qui permettrait de répondre aux besoins vitaux et sociaux élémentaires. En novembre 2021, **le fournisseur historique EDF répondait positivement à l'appel de la Fondation Abbé Pierre** en annonçant mettre fin aux coupures. Il est désormais nécessaire de généraliser l'abolition des coupures à tous les consommateurs et de **l'inscrire dans la loi.**



# CRÉER UNE AGENCE NATIONALE DES TRAVAUX D'OFFICE POUR RÉSORBER L'HABITAT INDIGNE

**Face à l'habitat indigne, de nombreuses mesures incitatives existent afin d'encourager les propriétaires à réaliser des travaux, même si elles devraient être renforcées. Mais les pouvoirs publics peinent à forcer la main des propriétaires récalcitrants ou défaillants.** L'action publique dispose pourtant d'une boîte à outil très complète pour mettre en œuvre des mesures coercitives. Lorsque la puissance publique constate des désordres, elle peut prendre un arrêté, qui préconise, lorsque c'est possible, les travaux à réaliser pour y remédier. **Si le propriétaire ne s'exécute pas dans le délai fixé, l'administration a alors l'obligation de réaliser elle-même les travaux et de se retourner contre le propriétaire défaillant** pour recouvrer les sommes engagées.

Dans la pratique, **seules quelques centaines de logements sont concernés par ces mesures chaque année, faute de moyens ou de volonté politique.** La création d'une agence nationale des travaux d'office dédiée permettrait alors d'apporter un soutien aux collectivités et avoir un effet incitatif fort auprès des propriétaires récalcitrants. C'est un véritable « bras armé » de l'action coercitive qui pourrait donc être mis à disposition des services de l'État et des communes pour lutter contre l'habitat indigne.

Cette agence, implantée au niveau national, pourrait apporter des réponses concrètes et pluridisciplinaires aux obstacles rencontrés par les collectivités et services déconcentrés : la complexité juridique des procédures, la difficulté à suivre la maîtrise d'ouvrage et le manque de pratique pour

procéder au recouvrement auprès des propriétaires défectueux des sommes engagées par l'État. Elle permettrait de mutualiser au niveau national les moyens nécessaires à la réalisation des mesures de police administratives dont l'État a la charge et d'apporter un soutien technique aux collectivités qui ne disposeraient pas des compétences et moyens suffisants pour agir seules sur leurs territoires.

L'agence apporterait **une connaissance légale mais aussi technique** afin de faire les meilleures préconisations de travaux possibles. Elle pourrait fournir aux collectivités **une assistance juridique lors des procédures** pour se prémunir des risques de contentieux.

L'Agence des travaux d'office pourrait « armer » les collectivités volontaires afin d'organiser la maîtrise d'ouvrage des travaux. Pour pallier aux manques d'offre d'opérateurs sur certains territoires, **l'agence pourrait là aussi passer des marchés publics avec des aménageurs et opérateurs de confiance.**

**Elle serait également en charge d'engager le recouvrement des sommes avancées auprès des propriétaires défaillants et de faire face à la contestation de ces propriétaires mais aussi aux autres difficultés de recouvrement.**

## DÉCLENCHER UN CHOC DE REDISTRIBUTION

Les politiques du logement ne peuvent s'apprécier en-dehors d'un ensemble de politiques fiscales et budgétaires qui ont des effets importants sur le mal-logement.

L'outil de lutte contre la pauvreté le plus simple, avec des effets assurés et immédiats, consiste à **réformer les prestations et minima sociaux**. Trop faibles, trop complexes et trop étroites, ces prestations sont indispensables mais n'empêchent pas toujours de sortir de la pauvreté, loin de là.

**En prenant appui sur les travaux de préfiguration du Revenu universel d'activité, qui n'a jamais vu le jour, il est possible de définir les contours d'un revenu minimum garanti pour toutes les personnes qui en ont besoin, sous plafonds de ressources.** Tout d'abord, **le montant de ce revenu doit être fortement revalorisé, à hauteur de 50 % du revenu médian des ménages français, de manière à ramener tous les ménages au niveau du seuil de pauvreté à 50 % du revenu médian, soit environ 900 €, contre 565 € aujourd'hui pour le RSA, et élargi aux jeunes de 18 à 25 ans.** Pour parvenir à réaliser cette réforme en diminuant le taux de non-recours aux droits en l'ouvrant aux jeunes, ce revenu minimum garanti à créer ne pourra pas se faire à budget constant, pour que l'harmonisation se fasse vers le haut. Plutôt que des contreparties, les minima sociaux doivent surtout être couplés à des propositions de formation et d'accompagnement renforcées et personnalisées.

Quant aux APL, **il est urgent que les milliards d'euros d'allocations perdues par an, si l'on ne prend en compte que les coupes opérées depuis 2017, soient redonnées aux allocataires.** Cela passe par une revalorisation des barèmes, en particulier pour les plus pauvres des allocataires, en augmentant les loyers plafonds pris en compte par la CAF notamment, en revenant sur la coupe de 5 €, en abolissant le mois de carence des APL lors de l'entrée dans un logement, en ouvrant les APL à l'habitat mobile et en rétablissant l'APL-accession. Il est

également indispensable de **doubler le montant du forfait charges des APL et, comme indiqué précédemment, du chèque énergie.**

Il ne faut pas simplement distribuer des aides, il est également nécessaire de redistribuer les richesses issues de la rente immobilière. Le rôle de la politique fiscale immobilière est donc de redistribuer une partie de cette rente foncière accumulée. Premièrement, il serait juste d'**augmenter le taux de taxation des plus-values immobilières, actuellement fixé à 19 % sur les terrains ou locaux (en-dehors de la résidence principale) quand la hausse de prix provient manifestement d'investissements publics.** Il faut également **rendre croissante dans le temps la taxation des plus-values sur les terrains non-bâties**, alors que c'est la logique inverse qui prime encore aujourd'hui.

Deuxièmement, les transactions immobilières de luxe, qui participent à la surchauffe des marchés immobiliers et à la ségrégation urbaine, pourraient être mises à contribution à travers une sorte de **Taxe Tobin de l'immobilier.** Enfin, **les droits de succession et donation, en cas de transmission de patrimoines conséquents, devraient être davantage taxés.**

Ces différentes mesures, qui touchent particulièrement les biens immobiliers, participeraient d'une réforme fiscale plus large destinée à rendre notre système fiscal plus juste, notamment en rendant plus progressif et en augmentant les taux d'imposition marginale de l'impôt sur le revenu mais aussi en revenant sur deux mesures du début de quinquennat qui avaient abouti à réduire pour les plus riches la fiscalité sur la patrimoine (remplacement de l'Impôt sur la fortune – ISF – par un impôt uniquement sur la fortune immobilière -IFI) et sur les revenus du patrimoine (flat tax qui permet un prélèvement forfaitaire unique – PFU – avantageux qui aboutit à moins taxer les revenus du capital que les revenus du travail). ■

# habitat

habitat  design lab

1-877-333-3333



*Être humain !*



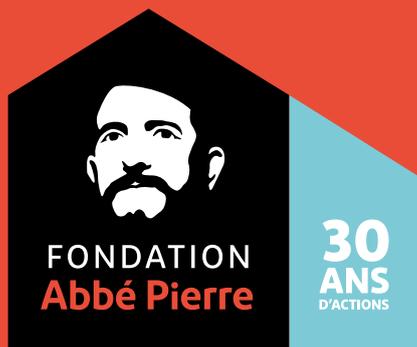
**DÉLÉGATION GÉNÉRALE**

3, rue de Romainville. 75019 PARIS

**Téléphone** 01 55 56 37 00

**Télécopie** 01 55 56 37 01

*[fondation-abbe-pierre.fr](http://fondation-abbe-pierre.fr)*



CINQUIÈME CAHIER

## *Les chiffres du mal-logement*

# L'état du mal-logement

## en France 2022

RAPPORT ANNUEL #27



# Les chiffres du mal-logement

	MÉNAGES	PERSONNES
<b>4,1 millions de personnes mal logées</b>		
<b>Personnes privées de logement personnel</b>		
dont personnes sans domicile <sup>(1)</sup>		300 000
dont résidences principales en chambres d'hôtel <sup>(2)</sup>	21 000	25 000
dont habitations de fortune <sup>(3)</sup>		100 000
dont personnes en hébergement « contraint » chez des tiers <sup>(4)</sup>		643 000
<b>TOTAL</b>		<b>1 068 000</b>
<b>Personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles</b>		
dont privation de confort <sup>(5)</sup>	939 000	2 090 000
dont surpeuplement « accentué » <sup>(6)</sup>	218 000	934 000
<b>TOTAL (sans double compte)</b>	<b>1 123 000</b>	<b>2 819 000</b>
« Gens du voyage » subissant de mauvaises conditions d'habitat <sup>(7)</sup>		208 000
Résidents de foyers de travailleurs migrants non traités <sup>(8)</sup>		31 000
<b>TOTAL des personnes mal logées (a)(sans double-compte)</b>		<b>4 126 000</b>
<b>12,1 millions de personnes fragilisées par rapport au logement</b>		
Propriétaires occupant un logement dans une copropriété en difficulté <sup>(9)</sup>	518 000	1 123 000
Locataires en impayés de loyers ou de charges <sup>(10)</sup>	493 000	1 210 000
Personnes modestes en situation de surpeuplement modéré <sup>(11)</sup>	1 055 000	4 299 000
Personnes modestes ayant eu froid pour des raisons liées à la précarité énergétique <sup>(12)</sup>	1 443 000	3 558 000
Personnes en situation d'effort financier excessif <sup>(13)</sup>	2 713 000	5 732 000
<b>TOTAL des personnes en situation de fragilité (b)(sans double-compte)</b>	<b>4 952 000</b>	<b>12 138 000</b>
<b>TOTAL GÉNÉRAL (a+b)(sans double-compte)</b>		<b>14 793 000</b>

## SOURCES :

<sup>(1)</sup> Enquête Sans-domicile, Insee. Les sans domicile, au sens de cette enquête, peuvent être sans abri, en habitation de fortune, en hébergement collectif, à l'hôtel, en hébergement dans un logement associatif.

<sup>(2)</sup> Estimation FAP, 2020. Les sans domicile, au sens de l'Insee, peuvent être sans abri, en habitation de fortune, en hébergement collectif, à l'hôtel, en CADA ou hébergés dans un logement associatif.

<sup>(3)</sup> ENL 2013, calculs FAP. Il s'agit ici de chambres trouvées et payées par les personnes elles-mêmes, pas d'hébergement institutionnel.

<sup>(4)</sup> Recensement de la population 2017 (France hors Mayotte). Certaines personnes en habitations de fortune sont également comptées parmi les sans domicile.

<sup>(5)</sup> ENL 2013, calculs FAP. Ce groupe comprend un noyau dur (personnes de 17 à 59 ans hébergées par des personnes sans lien de parenté direct, qui n'ont pas les moyens de décohabiter) ainsi que les plus de 25 ans contraints, après une période de logement autonome, de revenir habiter chez leurs parents ou grands-parents faute de logement autonome, et les personnes de plus de 60 ans hébergées chez un tiers sans lien de parenté direct. À ce périmètre, semblable à celui des éditions précédentes défini par l'Insee, sont ajoutés les enfants non-étudiants de plus de 25 ans chez leurs parents qui n'ont encore jamais décohabité, souhaiteraient le faire mais n'en ont pas les moyens.

<sup>(6)</sup> ENL 2013, calculs FAP. Comprend les logements remplissant au moins un de ces critères : pas d'eau courante, douche, WC intérieurs, coin cuisine, ou moyen de chauffage ou façade très dégradée. Notre définition de la privation de confort a évolué et n'est pas comparable à celle de l'édition précédente.

<sup>(7)</sup> ENL 2013. Ménages auxquels manquent deux pièces par rapport à la norme de peuplement. La norme de peuplement est la suivante : une pièce de séjour pour le ménage ; une pièce pour chaque couple ; une pièce pour les célibataires de 19 ans et plus ; et, pour les célibataires de moins de 19 ans : une pièce pour deux enfants s'ils sont de même sexe ou s'ils ont moins de sept ans ; sinon, une pièce par enfant.

<sup>(8)</sup> FNASAT, « Ancrage et besoins en habitat des occupants permanents de résidence mobile », juin 2016.

<sup>(9)</sup> Cilpi. Résidents déclarés des foyers de travailleurs migrants en attente de traitement fin 2019.

<sup>(10)</sup> ENL 2013, calculs FAP. Il ne s'agit ici que des copropriétaires déclarant habiter dans une copropriété rencontrant des difficultés (impayés nombreux et fréquents, copropriété décrite comme fonctionnant très mal, absence de travaux d'entretien), et non des locataires. Cette définition n'est pas comparable à celle de l'édition précédente.

<sup>(11)</sup> ENL 2013, calculs FAP.

<sup>(12)</sup> ENL 2013, calculs FAP. Personnes appartenant à des ménages des trois premiers déciles de niveau de vie auxquels manque une pièce par rapport à la norme de peuplement, à l'exclusion des ménages d'une personne.

<sup>(13)</sup> ENL 2013, calculs FAP. Il ne s'agit ici que des personnes appartenant aux trois premiers déciles de niveau de vie et déclarant avoir eu froid au cours de l'année pour des raisons liées à la précarité (privations financières, logement mal isolé ou mal chauffé).

<sup>(14)</sup> ENL 2013, calculs FAP. Personnes subissant un taux d'effort net supérieur à 35 %, leur laissant un reste-à-vivre inférieur à 650 euros par mois et par UC.



La Fondation Abbé Pierre présente une estimation du nombre de personnes mal logées en France, à partir de chiffres essentiellement issus de notre exploitation de l'édition 2013 de l'enquête nationale Logement de l'Insee et de l'actualisation de données administratives. **4,1 millions de personnes souffrent de mal-logement** ou d'absence de logement personnel. Outre ces situations les plus graves, 12,1 millions de personnes sont touchées à des degrés divers par la crise du logement. Au total, sans les doubles comptes, près de 15 millions de personnes sont touchées, à un titre ou à un autre, par la crise du logement.

## 4,1 millions de personnes mal logées

Tout d'abord, parmi les 1 068 000 personnes privées de logement personnel, **la Fondation Abbé Pierre estime à 300 000 le nombre de personnes sans domicile, qu'elles vivent en hébergement généraliste, en CADA, à l'hôtel, en abri de fortune ou à la rue.** Le recensement de la population dénombrait en outre, en 2017, 100 000 personnes en habitations de fortune tandis que 25 000 personnes vivaient à l'hôtel en 2013 par leurs propres moyens. Parmi les personnes privées de logement personnel apparaissent enfin 643 000 personnes hébergées chez des tiers de manière très contrainte.

Ensuite, les mal-logés se composent de **2 819 000 personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles** du point de vue du confort et 934 000 personnes vivent en surpeuplement dit « accentué », c'est-à-dire qu'il leur manque deux pièces par rapport à la norme de peuplement. On peut ajouter à ces chiffres 31 000 résidents de foyers de travailleurs migrants en attente de rénovation, dans des conditions de vétusté parfois dramatiques. Enfin, on estime que **208 000 personnes en habitat mobile vivent dans de mauvaises conditions**, d'après une enquête de la FNASAT, dans notre décompte des personnes mal logées, et qui explique l'atteinte du chiffre de 4,1 millions.

## 12,1 millions de personnes fragilisées par rapport au logement

Autour de ce noyau dur du mal-logement, constitué de 4,1 millions de personnes, se dessine un **halo beaucoup plus large**, aux contours parfois flous, de personnes affectées par la crise du logement, de manière moins prégnante, mais avec de réelles répercussions sur la vie de famille, la santé, l'environnement quotidien, le confort ou les fins de mois.

**4 299 000 personnes modestes** appartenant aux trois premiers déciles de la population, **vivent en situation de surpeuplement** dit « modéré », c'est-à-dire qu'il leur manque une pièce par rapport à la norme d'occupation. **1 210 000 personnes locataires étaient en situation d'impayés de loyers** ou de charges au moment de l'enquête, s'exposant ainsi à une procédure d'expulsion locative. 1 123 000 personnes, propriétaires occupants, vivent dans des copropriétés en difficulté, subissant un très mauvais fonctionnement, des impayés de charges nombreux et importants ou une absence de travaux d'entretien.

**Le noyau dur de la précarité énergétique**, composé des ménages modestes ayant eu froid pour des raisons liées à la précarité **s'élève à 3 558 000 personnes**. L'effort financier excessif concerne pour sa part les ménages modestes appauvris par des niveaux de loyers insoutenables, en particulier dans le parc privé. Il touche **5 732 000 personnes qui consacrent plus de 35 % de leurs revenus à leurs dépenses de logement**, ne leur laissant pour vivre qu'un revenu inférieur à 65 % du seuil de pauvreté, soit 650 euros par mois et par unité de consommation.

## Des tendances à l'aggravation

S'il est impossible de comparer strictement l'évolution, entre 2006 et 2013, du nombre total de mal-logés, il est en revanche possible, pour la plupart des indicateurs de mal-logement, de dégager des tendances significatives. **La plupart de ces chiffres montrent une dégradation de la situation**. Le nombre de personnes sans domicile a doublé depuis 2012 et même triplé depuis 2001. Celui des personnes en hébergement contraint chez des tiers de 19 % entre 2002 et 2013. Les personnes en surpeuplement accentué sont de plus en plus nombreuses, alors que la tendance depuis des décennies était plutôt à la baisse : + 17 % entre 2006 et 2013 pour le surpeuplement accentué et + 6 % pour le surpeuplement modéré.

La crise n'est pas forcément là où on l'attendait. **Les locataires continuent de payer leur loyer autant que possible**. Mais à quel prix... **En 2013, les Français étaient 44 % de plus qu'en 2006 à se priver de chauffage** à cause de son coût. 42 % de plus à subir un effort financier excessif pour payer son logement. Résultat, le nombre de personnes modestes ayant eu froid à leur domicile pour des raisons liées à la précarité s'est accru de 25 % entre 2006 et 2013. En 2019, 672 000 coupures d'énergie ont été effectuées pour cause d'impayés (+ 22 % en deux ans). Le nombre d'expulsions locatives avec le concours de la force publique a atteint son record en 2018, avec 16 700 expulsions, un chiffre en hausse de 54 % par rapport à 2006. La crise sanitaire a limité le nombre d'expulsions à 8 200 en 2020 et 12 000 en 2021.

Seul indicateur encourageant, le confort sanitaire de base continue de s'améliorer, puisque **99 % des logements disposent désormais d'eau courante**, WC intérieurs et chauffage. ■





# L'état du mal-logement

## en France 2022

RAPPORT ANNUEL #27



À moins de trois mois de l'élection présidentielle, la Fondation Abbé Pierre publie son **27<sup>e</sup> rapport annuel sur « L'État du mal-logement en France »**. Alors que le pays est encore en proie à une grave crise sanitaire, ce rapport en dessine un portrait marqué par **la précarisation de couches entières de la population**, avec des conséquences visibles sur le mal-logement. Jeunes entravés dans leur accès à l'autonomie, quartiers populaires enlisés, ménages touchés par la hausse des loyers et des prix de l'énergie, services d'accompagnement social engorgés... : **la crise du logement continue de fracturer en profondeur notre société.**

Ce rapport est aussi l'occasion de dresser **un bilan critique du quinquennat** écoulé au regard des politiques de lutte contre le mal-logement et la pauvreté. Ce mandat s'achève loin des promesses d'un « choc de l'offre » de logements et d'un accès important au « Logement d'abord » alors que **notre pays compte 300 000 personnes privées de domicile.**

Dans un contexte de **choix budgétaires et fiscaux** profondément **inégaux** entérinés dès 2017, les politiques du logement ont peine à inverser la tendance. Les crises des gilets jaunes et du Covid ont été l'occasion de soutenir les ménages modestes, d'ouvrir davantage de places d'hébergement d'urgence

et de soutenir les aides à la rénovation énergétique, mais **les plus pauvres restent les oubliés de ce quinquennat.** La politique du Logement d'abord est restée, malgré certaines avancées, trop marginale au regard des coupes budgétaires subies par les APL et le secteur Hlm, si bien que les réponses aux personnes à la rue se résument encore trop souvent à **des solutions d'urgence précaires.**

Enfin, **la Fondation Abbé Pierre dévoile ici ses propositions pour l'élection présidentielle** : relance du Logement d'abord et du logement social, encadrement des loyers, sécurité sociale du logement, éradication des passoires énergétiques, redistribution des richesses, agence nationale des travaux d'office... En espérant que les candidats s'en inspirent, dans une campagne électorale qui oublie trop souvent **les plus exclus d'entre nous.**

## BON DE COMMANDE

**Je souhaite commander gratuitement le rapport annuel « L'État du mal-logement en France 2022 »  
(Un exemplaire par commande. Merci de remplir le bon de commande en lettres majuscules)**

PRÉNOM .....

NOM .....

ORGANISME .....

ADRESSE .....

.....

.....

CODE POSTAL ..... VILLE .....

TÉLÉPHONE (FACULTATIF) .....

À renvoyer à :  
**L'ARTÉSIENNE**  
**ZI DE L'ALOUETTE 62802 LIÉVIN CEDEX**

**TÉL. : 03 21 72 78 90**  
**FAX : 03 21 72 78 91**  
**EMAIL : ARTESIENNE@ARTESIENNE.COM**