



TROISIÈME CAHIER

Les politiques du logement

L'état du mal-logement

en France 2019

RAPPORT ANNUEL #24



AURIEZ - VOUS
UN PETIT LOCAL
À ME LOUER
POUR

LA NUIT ?

MERCI



TROISIÈME CAHIER

Face au mal-logement et à l'injustice, il faut changer de politique

Le 5 novembre 2018, deux immeubles se sont effondrés aux 63 et 65 rue d'Aubagne, en plein centre-ville de Marseille, faisant huit victimes. Bien connue de tous, la situation de ces deux immeubles vétustes est révélatrice de l'insuffisance dramatique des pouvoirs publics — Ville, métropole et État — en matière de lutte contre l'habitat indigne.

2018 : CHRONIQUE INTERMINABLE DE L'INACCEPTABLE

Cette actualité fait écho à d'autres manifestations insupportables mais souvent moins spectaculaires du mal-logement. Les attaques contre le droit à l'hébergement sont à cet égard particulièrement violentes. Au printemps 2018, des critères de remise à la rue de plus en plus durs ont vu le jour avec la fin du plan hivernal, dans certains départements, alors que l'accueil inconditionnel est censé demeurer la règle. Cette réalité n'est pas neuve, mais elle se trouve aujourd'hui de plus en plus assumée, codifiée, officialisée. Hors hiver, les refus au 115 sont la règle : à Toulouse, sur 100 personnes qui appellent au 115, moins de 10 arrivent à joindre quelqu'un, et 95 % n'obtiennent aucune solution. À Paris, le 17 décembre 2018, 500 personnes en famille ont appelé le 115 sans obtenir d'hébergement. En Seine-Saint-Denis, c'est 250 personnes, majoritairement en famille, chaque jour... Une réalité banale qui ne semble devenir choquante qu'en dessous d'une certaine température.

On pourrait poursuivre cette litanie sans fin :

→ À Paris, en mars 2018, la Fondation révèle l'existence d'une dizaine d'appartements indignes entre 0,9 et 6 m² loués entre 250 et 480 euros par mois...

→ À Lille cet été, 120 personnes sont évacuées du bidonville « Banay » le 27 juillet ; 135 personnes le sont de celui de « Pasteur » le 20 août ; fin octobre,

271 personnes (les mêmes pour beaucoup) se retrouvent dispersées dans sept lieux différents...

→ À Paris encore, en juin, un couple est expulsé de son logement avec ses trois enfants, sans solution. Ils dorment dans la salle d'attente d'un hôpital, puis s'installent dans le hall du collège de leur fils : les parents d'élèves se cotisent pour leur payer un mois d'hôtel, et aujourd'hui, la famille habite un logement en banlieue, indécent et hors de prix...

Manifestations extrêmes et marginales ? Il est vrai que le confort moyen des Français s'est amélioré depuis des décennies, et cette évolution se poursuit notamment sur le confort sanitaire des logements. **Mais le mal-logement frappe un cercle large de personnes, estimé à 4 millions, et les difficultés de logement sont le lot de 12 millions de personnes**, qu'il s'agisse de précaires énergétiques, de ménages subissant un prix du logement trop élevé ou menacés d'expulsion. Autant d'éléments qui ne devraient pas autoriser les responsables politiques à feindre la surprise quand s'écroule un immeuble vétuste, quand un hôtel meublé s'enflamme ou quand une partie de la population modeste – couches populaires et classe moyenne inférieure – confrontée à l'affaiblissement du reste-à-vivre sous l'effet de la progression du coût du logement, se révolte.

LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : UN PLAN AMBITIEUX CONTREDIT PAR LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET FISCALE

Le mal-logement s'inscrit dans un contexte de montée de la pauvreté et de creusement des inégalités. Après la déception liée au non-plan banlieues (qui n'avait pas repris les conclusions du rapport Borloo), le plan de lutte contre la pauvreté, qui a

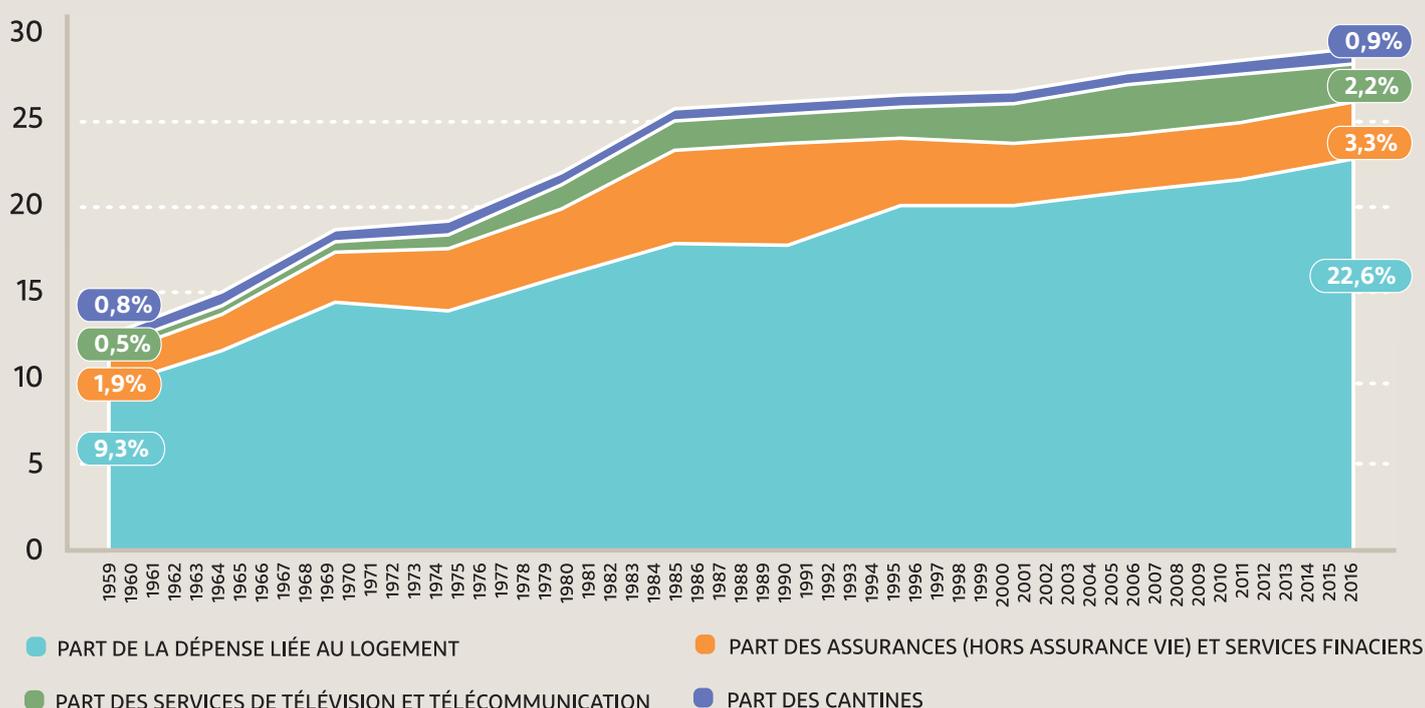
fini par être présenté en septembre 2018 par le président de la République, était donc très attendu. En voulant s'attaquer aux « inégalités de destin » et agir à la racine des processus d'exclusion, de nombreuses mesures du Plan pauvreté semblent aller dans le bon sens : éviter la reproduction générationnelle de la pauvreté (ex : places réservées en crèche, dédoublement des classes de CP et CE1 en REP), éviter les sorties sans formation du système scolaire, lutter contre le non-recours...

Mais **des réserves importantes sont à souligner : un RSA non revalorisé, ni étendu aux jeunes de moins de 25 ans, des grands précaires qui restent peu pris en compte... Par ailleurs, le logement en est le grand absent.** Une lacune assez inexplicable alors que les dépenses contraintes (celles qui sont engagées dès que commence le mois) ne cessent de s'alourdir et pèsent de plus en plus sur les ménages modestes (ils y consacrent 40 % de leur budget) et pauvres (60 % de leur budget).



LA HAUSSE DES DÉPENSES PRÉ-ENGAGÉES DANS LE BUDGET DES FRANÇAIS ÉVOLUTION DE LA PART DES DÉPENSES PRÉ-ENGAGÉES DANS LE REVENU DES FRANÇAIS

Source : Comptes nationaux - Base 2010, Insee



60 % DES REVENUS DES MÉNAGES PAUVRES EST PRÉ-ENGAGÉ

PARTS DE DÉPENSES PRÉ-ENGAGÉES PAR ITEM, SELON LE NIVEAU DE VIE

Source : Insee, Budget de famille 2011

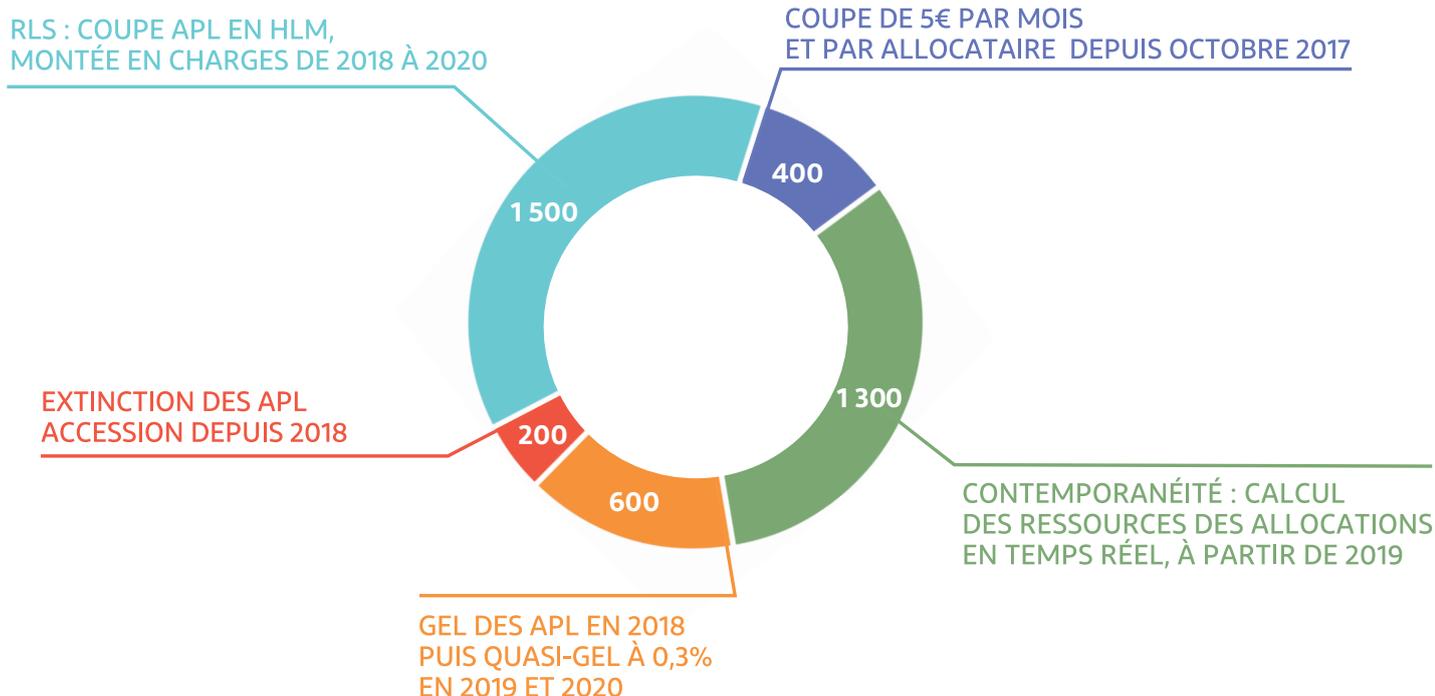


Plus fondamentalement, l'impact des mesures du plan pauvreté risque d'être fortement réduit par la politique générale du gouvernement, notamment sur le plan économique et fiscal. Traiter la pauvreté d'un côté, contribuer à l'accentuer d'un autre, ne peut déboucher que sur une impasse. Et on sait que des mesures spécifiques visant les ménages pauvres et modestes — toujours utiles — pèsent moins que les mesures fiscales de redistribution plus globales dans la lutte contre les inégalités.

Les baisses d'impôts pour les plus aisés (« prélèvement forfaitaire unique » et suppression de l'ISF) représentent 5 milliards d'euros par an, alors qu'elles concernent seulement quelques centaines de milliers de ménages. Une hausse des droits de succession aurait pu compenser cette baisse, comme le prévoyait le candidat Emmanuel Macron, mais le Président une fois au pouvoir y a renoncé. Par ailleurs, la fin de la taxe d'habitation s'appliquera à tous les ménages, mais sans profiter aux cinq millions de ménages les plus pauvres

qui en étaient déjà exonérés. Les 20 % les plus riches bénéficieront à eux seuls près de la moitié du cadeau fiscal total, soit 8 à 10 milliards d'euros par an. Si certaines taxes ou cotisations baissent, d'autres augmentent et affectent fortement les catégories populaires et modestes (comme la CSG ou la taxe sur le carbone), deux mesures sur lesquelles le président de la République est partiellement revenu le 10 décembre dernier en réponse aux revendications des gilets jaunes. À l'inverse, alors qu'elles ont un impact considérable sur les catégories populaires et les ménages les plus pauvres, **les restrictions décidées sur les aides personnelles au logement n'ont pas été remises en cause** : coupe de 5 euros d'APL par mois, extinction de l'APL accession, gel des APL en 2018 puis quasi gel à 0,3 % en 2019 et 2020, réduction de loyer de solidarité (RLS) en Hlm, nouveau mode de calcul des APL en « contemporanéité »... En année pleine, ces différentes mesures représenteraient près de 4 milliards d'euros d'APL économisés par l'État à partir de 2020, dont 2,5 milliards sont supportés directement par les ménages.

4 MILLIARDS D'EUROS DE COUPES APL PAR AN EN 2020
MONTANT DES COUPES DANS LES APL EN ANNÉE PLEINE À PARTIR DE 2020
(EN M€/AN)



6

Ces arbitrages - fort peu redistributifs - s'inscrivent dans une philosophie de la société inégalitaire plus ou moins assumée. L'exécutif n'a certes jamais attaqué frontalement « l'assistantat » ou les immigrés comme on avait pu le connaître par le passé, mais il renvoie à des images de la société discutables, qui laissent implicitement planer l'idée qu'il ne serait pas pertinent d'aider davantage les plus pauvres, mais très efficace de relâcher la pression sur les plus aisés. La vision de la pauvreté semble aussi régulièrement distinguer les bons et les mauvais pauvres, dans une approche finalement très traditionnelle du traitement de la pauvreté oscillant entre l'aide et la sanction.

LE LOGEMENT D'ABORD : UNE AMBITION NÉCESSAIRE DANS UN CONTEXTE DE FRAGILISATION DE LA PRODUCTION HLM

Dans un contexte plus propice aux reculs sociaux qu'à la conquête de nouveaux droits, les personnes sans domicile font pourtant l'objet d'une politique qui semble très ambitieuse. Le plan Logement d'abord propose un changement de modèle qui a fait ses preuves, consistant à proposer directement un vrai logement pérenne aux personnes sans domicile. Une orientation qui est de nature à désenclaver la dimension la plus sociale de la politique du logement, en offrant aux plus fragiles le même horizon résidentiel que les autres ménages : disposer d'un logement décent et autonome avec un statut de locataire de droit commun. Parmi les



nombreuses conditions nécessaires pour mettre en œuvre le Logement d'abord, la production d'une offre de logements abordables suscite aujourd'hui de nombreuses inquiétudes.

Le gouvernement a en effet annoncé en 2017 une ponction inédite sur les bailleurs sociaux. La « réduction de loyer de solidarité » (RLS), qui se traduit par une baisse des APL et des loyers Hlm, aboutit à un prélèvement de 830 millions d'euros par an en 2018 et 2019, puis de 1,5 milliard à partir de 2020. Elle s'ajoute à la hausse de la TVA dès 2018, pour un coût de 700 millions d'euros par an. **À terme, la RLS amputera les deux tiers de l'autofinancement net des bailleurs sociaux** (de 2,2 milliards d'euros en 2016, il passera à 720 millions à partir de 2020), réduisant à peau de chagrin les fonds propres nécessaires à l'investissement. Des mesures de compensation ont été certes annoncées (allongement de la durée des prêts, stabilisation du taux du livret A, prêts de « haut de bilan », facilités de trésorerie...) mais elles sont loin de compenser la dureté des coupes budgétaires. Ces mesures consistent par ailleurs à échanger des ressources immédiates contre des prêts de long terme, qu'il faudra bien rembourser un jour ou l'autre. Une stratégie risquée à long terme, dans un secteur sur lequel pèse déjà 140 milliards d'euros de dette.

Les conséquences de ces mesures sur la production sont déjà là. Les derniers mois de l'année 2017 ont été marqués par une chute de 10 % des agréments, avec une baisse concentrée sur les logements très sociaux (PLAI : - 11 %) et sociaux (PLUS - 12 %) mais n'affecte pas les logements les moins sociaux (PLS). La Caisse des dépôts est venue confirmer à demi-mots ces craintes liées à la RLS. Dans une étude d'octobre 2018, elle estime que « le résultat récurrent généré par l'activité locative se dégraderait fortement au cours des 20 prochaines années, du fait de la RLS qui pèse sur les recettes locatives et de la charge de la dette ». Même dans son scénario le plus optimiste, elle envisage une baisse continue de 38 % de la production

Hlm sous la barre des 100 000 à partir de 2020, puis à une moyenne de 63 000 entre 2027 et 2055. Bien loin des objectifs de 150 000 Hlm à construire chaque année, objectif annuel (jamais atteint) lors du précédent quinquennat. Ces sombres « perspectives » sont partagées par Standard and Poor's ou encore par l'agence de notation Moody's qui écrit que « certains bailleurs sociaux français ne parviendront plus à afficher une capacité d'autofinancement suffisante pour assurer le maintien de leurs plans de développement au niveau actuel ».

Plus pernicieux encore, la RLS risque de forcer le monde Hlm à **chercher un nouveau modèle de financement du logement social**, alors que le modèle actuel a fait ses preuves en France depuis un siècle. Le gouvernement a ainsi invité les bailleurs à **vendre 1 % de leur parc chaque année, soit 40 000 logements, cinq fois plus que le volume de ventes actuel.** Une injonction particulièrement dangereuse à l'heure où plus de deux millions de ménages sont en attente d'un logement social et qui diviserait presque par deux le rythme de croissance annuelle du parc social.

Ces tentations de marchandisation à terme du parc social pourraient remettre en cause son statut de patrimoine de la nation, de bien commun pérenne sanctuarisé, sans but lucratif, destiné à mettre en œuvre le droit au logement et la mixité sociale. Elles vont aussi à **rebours des enseignements en Europe** de ces deux dernières décennies. Vendre massivement des logements sociaux, c'est ce que le Royaume-Uni de Margareth Thatcher avait par exemple mis en œuvre au début des années 1980 avec sa politique du « Right to buy » (le « droit à acheter ») en direction des locataires du parc social. Conséquence : entre 1981 et 2018, le parc de logement social a diminué d'un million d'unités en Angleterre. Aujourd'hui, 4 millions de logements manquent à l'appel, et il faudrait en produire 340 000 chaque année — dont 145 000 sociaux — pour répondre aux besoins... Une situation

qui a poussé Theresa May à annoncer un plan de deux milliards de livres pour lancer de nouveaux programmes de logements sociaux d'ici 2022... Autre exemple en **Allemagne** où il n'existe plus de bailleurs sociaux à proprement parler, mais des bailleurs publics ou privés à but lucratif qui gèrent des logements sociaux à durée déterminée. Notre voisin, aujourd'hui, s'en mord les doigts et Angela Merkel a annoncé en septembre dernier un budget de 5,7 milliards d'euros pour produire 1,5 million de logements sociaux en quatre ans, et pour renforcer les aides et l'accès à la propriété.

AU-DELÀ DES PAUVRES ET DES SANS-DOMICILE, QUELLES RÉPONSES AUX COUCHES POPULAIRES ET AUX CLASSES MOYENNES ?

Au-delà de la politique de lutte contre la pauvreté et de la stratégie du Logement d'abord, **une politique du logement ambitieuse doit répondre à des ambitions plus structurantes** : façonner les villes, éviter l'étalement, le mitage urbain et la ségrégation spatiale, préserver les sols de la spéculation, agir de manière contracyclique en cas de déprime de l'activité, anticiper les ruptures pour prévenir en amont les risques de tomber dans le mal-logement. **Une politique du logement purement résiduelle serait un faux-ami pour les plus pauvres.** On le voit par exemple avec le revenu universel d'activité (RUA) dans le cadre du plan pauvreté et le risque que les APL soient intégrées aux minima sociaux soumises à l'impératif de retrouver un travail : cette aide deviendrait alors un minimum social sous conditions, avec un risque de nouvel abaissement des plafonds de ressources pour y être éligible. La cohérence entre les deux niveaux de l'action publique est cruciale, car elle permet de distinguer une politique résiduelle en direction des pauvres agissant comme la « voiture-balai » de l'action publique et une autre — que la Fondation Abbé Pierre appelle de ses vœux — dans laquelle la dimension sociale de la politique

du logement s'inscrit dans une logique de transformation sociale, de lutte contre les inégalités et de rétablissement de la justice sociale.

Pour réduire l'impact du coût du logement sur le budget des ménages pauvres et moyens, l'encadrement des loyers dans le secteur privé avait dans cet esprit été introduit dans la loi Alur en 2014, mais son application, enrayée dès août 2015 par le gouvernement de l'époque, a été annulée par le tribunal administratif là où elle avait été amorcée à Paris et à Lille, pour des raisons de forme. **Cet encadrement avait pourtant fait la preuve, encore timide mais bien réelle, de son efficacité** (ex : réduction des dépassements de loyers de 26 % en 2015 à 21 % en 2017 et baisse du montant des dépassements de 186 euros en 2015 à 134 euros en 2017 à Paris). La disposition a été réintroduite par la loi Elan en novembre 2018, mais sa mise en œuvre — temporaire et expérimentale — a été laissée à l'initiative des collectivités locales, dont on sait que probablement seules deux ou trois s'en saisiront.

Enfin, **le mouvement des gilets jaunes a placé en haut de l'agenda la vulnérabilité énergétique des classes populaires et moyennes**, et la question de leur pouvoir d'achat grevé par des dépenses énergétiques étouffantes pour se déplacer ou se chauffer. Si l'accent a plus souvent été mis sur les dépenses de carburant que sur le coût du chauffage du logement, il faut souligner que les dépenses énergétiques pour se chauffer pèsent moitié plus que les dépenses de carburant dans le budget des Français.

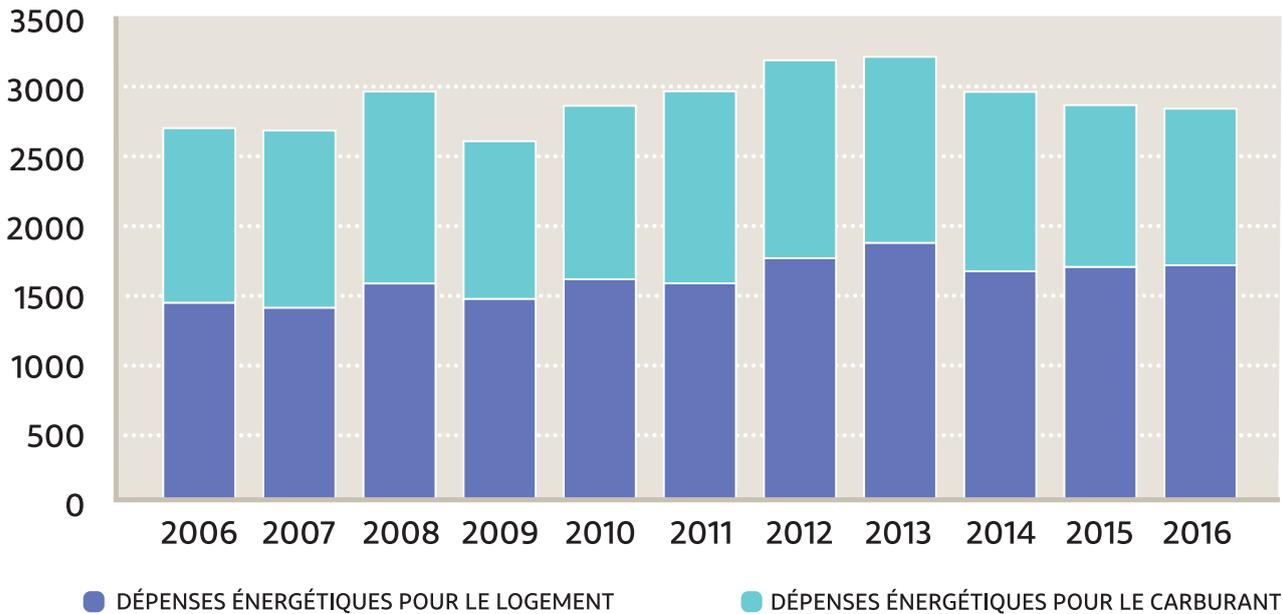
Avec près de 1 800 euros de dépenses de chauffage par an en moyenne, la mauvaise performance énergétique du parc de logements français provoque un problème de pouvoir d'achat, mais aussi un manque de confort, avec une hausse continue de la sensation de froid des ménages (19 % s'en plaignent en 2013, contre 11 % en 1996 d'après l'Insee). Mais le gouvernement ne semble pas





LE LOGEMENT REPRÉSENTE 60 % DES DÉPENSES ÉNERGÉTIQUES DES MÉNAGES
DÉPENSES ÉNERGÉTIQUES POUR LE CARBURANT ET POUR LE LOGEMENT
(EN EUROS/MÉNAGE)

Source : SDES



avoir pris la mesure de ces enjeux. **Alors que le candidat Macron souhaitait éradiquer les 7 millions de passoires en 10 ans, le plan de son gouvernement n'affiche plus qu'un objectif de rénovation des 1,5 million de passoires « appartenant à des propriétaires occupants modestes », sans mentionner celles — très nombreuses — occupées par des locataires.** Au final, l'objectif reste le même qu'auparavant : 500 000 rénovations par an, dont 250 000 logements occupés par des ménages modestes (100 000 en Hlm et 150 000 donc dans le privé) ... et on en est toujours aussi loin. En 2018, pour la première fois depuis six ans, les investissements dans la rénovation ont stagné et la France s'éloigne chaque année du chemin à prendre pour rénover tout son parc d'ici à 2050. Cela ne signifie pas que rien n'est fait, puisque le budget de l'Anah est en hausse, de même que le nombre de logements rénovés dans le cadre de son programme « Habiter Mieux » (environ 62 000 en

2018 contre 52 000 en 2017). Le gouvernement a aussi annoncé que le crédit d'impôt transition écologique serait transformé en prime pour les plus modestes et ouvert aux bailleurs privés. Mais **les dispositifs peinent toujours à monter en puissance, faute de stabilité, de lisibilité, de financements accrus et surtout faute d'accompagnement humain dans le dédale des travaux et des aides existantes.** En attendant que la rénovation des logements porte ses fruits et que soit donner une impulsion plus fortes en la matière, il est indispensable d'aider les ménages modestes à payer leur chauffage pour éviter le froid : le « chèque énergie » vient d'être augmenté de 50 euros pour 3,6 millions de ménages (porté à 200 euros en moyenne par an), puis élargi à 2,2 millions de ménages supplémentaires. Des avancées réelles mais qui ne sauraient suffire à faire sortir de la précarité énergétique les ménages qui la subissent au quotidien.

NOUS POUVONS FAIRE AUTREMENT !

La période d'instabilité majeure dans laquelle nous nous trouvons donne lieu à un vigoureux débat autour des inégalités de richesse. La bonne nouvelle toutefois, c'est que personne, désormais, ne peut laisser entendre « qu'on ne savait pas vraiment », tant, au cours des dernières semaines de 2018, les budgets des ménages ont été décortiqués. L'autre bonne nouvelle c'est que l'on pourrait vraiment faire autrement.

Faire autrement, ce serait partager davantage les richesses au sein de la société via une fiscalité plus redistributive, en imposant de façon plus progressive les revenus, les patrimoines des ménages et la transmission de ce patrimoine. Augmenter le taux moyen d'imposition des héritages d'un demi-point, en passant de 6 à 6,5 %, rapporterait par exemple un milliard d'euros ; instaurer une sorte de « taxe Tobin » de l'immobilier de luxe (en augmentant les droits de mutation sur les biens immobiliers les plus chers) permettrait de redistribuer cette somme pour lutter contre la ségrégation urbaine ; réformer la valeur locative cadastrale totalement obsolète conduirait à taxer à leur juste valeur les logements et le foncier à travers la taxe d'habitation et la taxe foncière.

Faire autrement, ce serait accélérer la transition écologique, en réattribuant toutes les ressources générées par la fiscalité carbone aux plus pauvres et modestes et profiter de cette occasion historique pour lancer le grand chantier de rénovation des 7 millions de passoires énergétiques.

Faire autrement, ce serait lancer un plan d'éradication de l'habitat indigne en dix ans, en traitant 60 000 logements par an.

Faire autrement, ce serait ne plus opposer les difficultés sociales et territoriales. Celles entre les personnes pauvres d'un côté et les fragiles

de l'autre. Mais aussi celles rencontrées dans les zones péri-urbaines ou rurales, et celles que vivent les habitants des quartiers populaires.

Faire autrement, ce serait enfin sortir d'une lecture dogmatique, notamment sur la régulation des marchés, pour prendre des mesures peu coûteuses mais efficaces pour les plus pauvres et modestes : l'encadrement des loyers, mais aussi l'instauration d'une Garantie universelle des loyers qui faciliterait l'accès et le maintien dans le logement de ceux qui ne disposent pas de garant ou de caution. Bref, aligner les protections vers le haut plutôt qu'alimenter le dumping social à la baisse, comme le fait par exemple la loi Elan en créant un « bail mobilité » de 1 à 10 mois, bail précaire pour les précaires.

Alors oui, **lançons rapidement un débat national** sur la manière de répondre aux besoins sociaux et territoriaux. Sachant que les principaux choix politiques et fiscaux du quinquennat ont été faits, rendant étroites les marges de manœuvre, il faut aujourd'hui **revenir sur un certain nombre d'orientations structurantes, qu'il s'agisse des cadeaux fiscaux aux plus aisés ou des coupes dans les APL et les Hlm.**

Si l'année 2018 a été marquée par de nombreux faits et déclarations choquants au détriment des plus modestes, elle a aussi été marquée, symboliquement, par une victoire en justice contre le « délit de solidarité », quand le Conseil constitutionnel en juillet 2018 l'a partiellement annulé à la demande de citoyens qui ne faisaient rien d'autre que de venir en aide à des personnes migrantes démunies à la frontière franco-italienne. Le Conseil l'a fait au nom **du principe désormais constitutionnel de « fraternité »** qui figure dans la devise de notre République. Puisse ce principe guider un tant soit peu l'année 2019. ■





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