



FONDATION
Abbé Pierre

L'état du mal-logement

en France 2021

RAPPORT ANNUEL #26



CHAPITRE 2

**Quelle place pour les mal-logés
dans « le monde d'après » ?**

Si le président de la République a annoncé dans son allocution du 16 mars 2020 que « *le jour d'après ne sera pas un retour au jour d'avant* », évoquant des « *jours heureux* » en référence au programme du Conseil national de la Résistance qui a fondé notre système de protection sociale, force est de constater que ce jour tarde à poindre.

La crise a pourtant aiguisé les attentes et les priorités des Français en faveur du soin, de la protection sociale et de l'environnement. Mais la plupart des mesures prises dans l'urgence ne sont pas rassurantes pour l'avenir et l'absence de contreparties sociales et écologiques demandées aux entreprises massivement soutenues par les caisses publiques constitue un mauvais signal, alors que les risques sociaux et climatiques sont infiniment plus graves et surtout durables que la crise sanitaire que nous traversons. C'est pourquoi ce chapitre consacre son analyse aux mesures plus structurantes adoptées à la fin de l'été dans le cadre du plan « France relance ». Nous nous intéresserons aux dispositions qui concernent le logement en les mettant en rapport avec les orientations générales des politiques publiques, notamment dans leurs dimensions sociale et environnementale. La question de la lutte contre la précarité énergétique, présentée par le gouvernement comme une priorité, est analysée de manière spécifique dans le chapitre suivant.

L'étude des expériences étrangères, en particulier européennes, montre l'étendue du champ des possibles, quand bien même en France le monde d'après semble bien parti pour ressembler singulièrement à celui d'avant. Et les nombreuses réflexions en cours sur la reconstruction de notre économie et la réinvention du modèle social orientent les propositions que nous faisons dans la dernière phase du mandat présidentiel d'Emmanuel Macron.

Nous verrons que le gouvernement est excessivement prudent lorsqu'il s'agit d'aider les moins bien lotis, mais retrouve toute sa hardiesse lorsqu'il s'agit d'entretenir la part la plus fortunée de sa population et de ses entreprises, **à une heure où la montée spectaculaire des précarités devrait inspirer une redistribution des richesses** indispensable pour sortir de la précarité de manière pérenne, près de 10 millions de personnes vivant sous le seuil de pauvreté. Nous verrons que **le plan de relance de l'activité économique ne concentre pas assez d'efforts sur le logement**, décent et abordable financièrement, dont les confinements ont pu faire mesurer l'importance pour le bien-être social et la santé. Nous verrons enfin que les nouvelles équipes municipales à la suite des élections de l'an dernier, tentent par endroits, avec l'aide de l'État, de s'emparer de la lutte contre le mal-logement, en encadrant les loyers, en mettant en œuvre le Logement d'abord ou en respectant la loi SRU, à condition de s'engager sans ambiguïté dans ce combat.

I - Une lutte contre la pauvreté peu ambitieuse

L'année 2020 était l'opportunité de relancer une stratégie de lutte contre la pauvreté dans l'impasse. Hélas, alors que la France s'enfonce un peu plus dans la crise économique et sociale, sans perspective de sortie rapide de l'épidémie de Covid, l'action gouvernementale reste lente et timorée pour venir en aide aux plus précaires, qui sont pourtant les premiers touchés par la récession.

1. La protection sociale à rude épreuve

a) Les mailles devenues trop larges du filet de la sécurité sociale

La protection sociale française a joué son rôle. Elle a été efficace et réactive envers la plupart des salariés et leurs entreprises, grâce au financement du chômage partiel, si bien que la majorité de la population ne souffre pas - encore - financièrement de la crise. Elle a été l'occasion pour eux d'en apprécier toute la valeur et la nécessité, son utilité économique et sociale, dans toutes ses dimensions (santé, emploi, famille et vieillesse).

Mais beaucoup en apprécient malheureusement aussi les limites instaurées par des années d'affaiblissement. Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la pauvreté souligne à juste titre que « *les États étaient mal préparés à faire face aux conséquences socio-économiques de la pandémie parce qu'ils n'ont jamais totalement surmonté les impacts des mesures d'austérité adoptées suite à la crise financière de 2008-2011. Les politiques d'austérité expliquent le sous-financement des systèmes de santé publique et la dégradation des conditions de travail du personnel de santé, mais aussi la réduction de la part de la richesse qui va au travail, la montée des inégalités et la diminution des taxes sur les profits des entreprises. Avec des services publics aussi dégradés, des transferts monétaires ponctuels aux personnes en pauvreté ne sont que d'un faible secours pour celles-ci, dans les pays riches comme dans les pays en développement ou dans les pays les moins avancés* »¹.

Car **le confinement a eu des conséquences très inégales selon les ménages**, selon l'Insee². En mars 2020, un quart des ménages déclarent une situation financière dégradée, d'autant plus forte que les revenus initiaux sont faibles. Pour les 10 % les plus pauvres, la proportion passe à 35 %, elle est deux fois plus faible pour les 10 % des ménages les plus aisés. Elle est de 33 % pour les ménages avec enfants, contre 18 % pour les autres (garde des enfants et suivi scolaire ont pu obliger à baisser son temps de travail, les arrêts pris en charge par l'assurance

¹ Olivier de Schutter, Rapporteur spécial de l'ONU sur la pauvreté, « *Regard en arrière pour regarder vers l'avenir : une approche de la protection sociale fondée sur les droits dans la relance économique post-Covid-19* », septembre 2020.

² « *Confinement : des conséquences économiques inégales selon les ménages* », Insee Première, n°1822, octobre 2020.

maladie engendraient une perte de revenus et la fermeture des cantines a entraîné des frais supplémentaires sans compensation).

Pour l'Insee toujours, les « *écarts observés entre catégories socio-professionnelles s'expliquent en partie par le fait que les mesures visant à maintenir l'emploi et les revenus ne sont pas accessibles à tous de la même façon* ». Les salariés ayant pu télétravailler sont moins touchés par la perte de revenus, tandis que ceux au chômage partiel, même s'ils ont pu conserver leur emploi, ont vu leurs ressources ont été réduites (prise en charge de 84 % du salaire net, sans pouvoir descendre sous le SMIC). 24 % des ouvriers sont ainsi passés en chômage partiel, contre 8 % des cadres. Fin mars 2020, la perte de revenus pour un mois de chômage partiel était estimée en moyenne à « 216 euros en moins sur la fiche de paie »³ si l'employeur ne la compensait pas. Sachant que **l'emploi n'a pas été maintenu pour tout le monde**. Fin mars, 11 % des entreprises déclaraient déjà une baisse de leurs effectifs, l'activité intérimaire avait chuté de 54 % entre fin 2019 et fin avril 2020 et les embauches en CDD de 60 % en un an.

b) Un rattrapage insuffisant

Pour les perdants de cette crise, les aides publiques sont loin d'être à la hauteur. Durant le confinement, deux aides exceptionnelles ont été créées en urgence par le gouvernement : l'une à destination des familles modestes qui touchent certaines prestations sociales (de 100 à 550 euros selon la composition du foyer)⁴ ; l'autre pour certains jeunes précaires ou modestes de moins de 25 ans (de 200 euros)⁵. Les CAF ont parallèlement débloqué des aides individuelles d'urgence pour les familles allocataires en besoin alimentaire de première nécessité, en difficulté pour payer leur loyer, une facture d'électricité ou de téléphone...

Ces mesures sont apparues tardivement, pour un montant d'autant plus faible qu'elles ne sont que ponctuelles et qu'elles excluent de nombreux ménages en grande difficulté (bénéficiaires de l'AAH, ASPA, ADA, familles vivant en résidence mobile, jeunes qui ne peuvent prétendre au RSA et sans APL). Les radars de l'aide gouvernementale se sont avérés de courte portée, y compris dans les quartiers populaires, pour les ménages en situation administrative complexe, les occupants sans titre, les travailleurs non-déclarés, du sexe, etc.

Dans le plan de relance voté à la rentrée 2020, seul 0,8 % des 100 milliards étaient consacrés aux « personnes vulnérables ». Pour se rattraper, le

³ « *Coronavirus : le chômage partiel entraîne une perte de revenus de 2 milliards par mois pour les ménages* », Le Monde, 30 mars 2020.

⁴ Le RSA (revenu de solidarité active), la prime forfaitaire pour reprise d'activité, le revenu de solidarité (RSO), l'allocation équivalant retraite (AER), ASS (allocation de solidarité spécifique), les allocations logement (APL) pour les ménages qui ont au moins un enfant à charge.

⁵ Étudiants ayant perdu leur travail ou leur stage, étudiants ultra-marins éloignés de leur famille et en grande difficulté financière, jeunes non étudiants de moins de 25 ans bénéficiant d'une APL et sans enfant à charge.

gouvernement a consenti, mi-septembre, des aides ponctuelles, sur le modèle de celles du printemps : 150 euros pour les ménages au RSA, les étudiants boursiers et les jeunes non-étudiants bénéficiant des APL, ainsi que 100 euros par enfant des ménages au RSA ou bénéficiant des APL. Mais, même après la hausse de l'allocation de rentrée scolaire et avant la prime de Noël, l'aide ne compense pas, loin de là, les pertes subies depuis six mois pour les personnes qui ont perdu jobs saisonniers, stages, CDD, missions d'intérim, heures de vacation et autres petits boulots déclarés ou non. Encore une fois, les plus marginalisés, en particulier les personnes en situation irrégulière, les jeunes précaires sans APL faute d'avoir un logement personnel et ne disposant pas de soutien familial, mais aussi les étudiants non-boursiers sans soutien familial, sont laissés de côté. Dans le même ordre d'idée, Action Logement a accordé des aides de 150 euros par mois pendant deux mois à l'été 2020, et pendant six mois à l'hiver 2021. Mais là encore, les multiples critères à remplir (de taux d'effort, de secteur d'activité, de baisse de ses revenus d'un certain pourcentage à une période précise de l'année) pour en bénéficier en ont réduit l'efficacité et la lisibilité, si bien que, au printemps, seules 80 000 personnes ont pu s'en saisir, soit l'équivalent d'à peine 1 % des ménages allocataires APL.

Pour certains travailleurs précaires, le gouvernement a annoncé une aide de 900 euros par mois pendant trois mois. Mais pour les chômeurs et les allocataires de minima sociaux, tout geste durable avait déjà été exclu et continue de l'être, hormis pour le minimum vieillesse (ASPA) et l'allocation adulte handicapé (AAH). Le sous-entendu est clair depuis le début du quinquennat : ceux qui ne sont pas en âge et en capacité physique de travailler doivent être aidés, les autres n'ayant qu'à chercher des emplois jugés à portée de main.

Cette **distinction trop classique entre « bons » et « mauvais » pauvres** est déjà difficile à accepter en temps normal, alors que la France connaît depuis deux générations un chômage de masse, touchant entre 8 et 10 % de sa population active. Elle devient **intenable à l'heure où la crise sanitaire provoque la suppression de 800 000 emplois, avec la perspective d'un taux de chômage de 11 % en 2021**. Cette situation, faut-il le rappeler, n'est pas due à une soudaine apathie des demandeurs d'emplois mais à la mise à l'arrêt volontaire de pans entiers de l'économie pour ralentir l'épidémie.

Au lieu de mieux indemniser les chômeurs, le gouvernement s'est contenté de prolonger les allocations, mais a confirmé son projet de réforme de l'assurance-chômage qui les pénalise en faisant passer à six mois la durée travaillée au cours des deux dernières années pour être indemnisé. La mise en œuvre du second volet de cette réforme, reportée à avril 2021, a tout de même été enclenchée, et il a fallu une décision du Conseil d'État pour en modérer ses aspects les plus régressifs, notamment la réforme du mode de calcul du salaire journalier de référence qui, en prenant en compte les jours non-travaillés, aboutissait à diviser par deux, trois ou quatre le montant de l'allocation de certains bénéficiaires.

Plutôt que d'augmenter les minima sociaux, le gouvernement s'accroche à l'espoir

d'un retour général à l'emploi pour des millions de chômeurs sans perspectives. Mais le soutien accru au secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) sera loin d'être suffisant et l'incitation à l'embauche par le versement d'aides aux entreprises semble très hypothétique dans cette période d'incertitude économique.

La « Garantie jeunes », mêlant accompagnement et petit pécule aux jeunes sans emploi ni formation, est certes un bon dispositif et on peut féliciter l'annonce de porter le nombre de ses bénéficiaires de 100 000 à 150 000, puis 200 000. Mais il faut rappeler que, voici deux ans, le même gouvernement en avait promis... 500 000. En tout état de cause, ce dispositif est bien trop limité (à 12 mois), et dépendant des enveloppes financières à disposition. Là encore, comme l'ont montré de nombreuses études, **les multiples critères d'éligibilité des dispositifs d'aide et les contreparties qu'ils demandent à leurs bénéficiaires⁶ conduisent trop souvent à l'éviction des plus exclus** qui ne veulent ou ne peuvent pas s'inscrire dans des procédures contraignantes, voire invasives. De manière générale, le plan du gouvernement « 1 jeune 1 solution » propose essentiellement des statuts précaires : stages, formations et services civiques peuvent représenter des opportunités pour les jeunes, mais pour sortir de la précarité il faut des perspectives de moyen terme et des revenus réguliers et à la hauteur ne serait-ce que du seuil de pauvreté, sans compter que les structures qui les accueillent, qu'il s'agisse d'associations ou de services publics, ont également besoin de jeunes en emplois stables et correctement rémunérés plutôt que de sous-emplois précaires. Bref, ces solutions ne remplacent pas les emplois aidés massivement supprimés en début de quinquennat. L'essentiel du financement de ce plan est en réalité dédié aux entreprises en échange d'embauches, alors que ce type d'aides est régulièrement soupçonné de créer des effets d'aubaine.

À noter toutefois que la stratégie pauvreté offre un cadre propice, sous la houlette de hauts-commissaires régionaux dédiés, pour lancer ou renforcer des expériences tout à fait intéressantes, comme les Territoires zéro chômeur de longue durée, des dispositifs de prévention des expulsions, de l'accompagnement santé-emploi-logement, des actions d'aller-vers.

En définitive, au lieu de baser sa stratégie de lutte contre la pauvreté sur la garantie des droits fondamentaux à un revenu suffisant et à un logement pérenne, le gouvernement ne semble y voir que des obstacles coûteux et contreproductifs par rapport à son objectif prioritaire de soutenir les entreprises et les ménages aisés, aux motifs d'incitation à l'embauche et à l'investissement, en espérant toujours un hypothétique ruissellement qui peine à se dessiner. Si les sommes engagées dans les aides sociales peuvent paraître importantes, elles n'en restent pas moins des dépenses marginales comparées aux aides versées aux entreprises et aux cadeaux fiscaux accordés aux plus aisés, sans être portées par une vision politique qui anticipe les risques de demain.

⁶ Secours Catholique et Aequitaz, « *Sans contreparties. Pour un revenu minimum garanti* », 2020.

2. Une politique fiscale et budgétaire toujours aussi peu redistributive

a) Un refus idéologique d'augmenter et élargir l'accès aux minima sociaux

Atteindre le plein emploi est une gageure en temps normal. En période d'épidémie mondiale, il n'y a rien de défaitiste à accepter que cela ne soit pas possible à court terme. En revanche, ne rien prévoir pour sortir de la misère les millions de personnes, hommes femmes et enfants, qui subissent les conséquences du chômage, est profondément choquant. **Allouer des allocations aux ménages privés d'emploi n'est pas honteux, c'est au contraire la marque d'une société avancée** qui ne se résout pas à abandonner les plus déshérités, quelle que soit l'origine de leurs difficultés. Éradiquer le chômage est difficile et aléatoire, tandis qu'augmenter les minima sociaux est une mesure techniquement simple et efficace : face à la pauvreté, donner de l'argent aux pauvres est une manière éprouvée de les faire sortir de la pauvreté⁷.

Ce n'est pas se résigner au chômage, ni même dissuader au retour à l'emploi, contrairement aux discours répétés de l'exécutif ; ce dernier jette la suspicion sur la motivation des plus précaires à travailler et renforce leur stigmatisation sans jamais avancer le moindre argument, la moindre étude, le moindre chiffre à l'appui de cette idée reçue et qui, en plus, justifie des montants de minima sociaux terriblement bas. Des minima à un niveau décent ne sont pas antinomiques avec un effort sur l'accompagnement vers l'emploi. D'ailleurs, les **minima sociaux ont rarement été aussi loin du revenu médian** (le RSA est à 497 euros pour une personne seule sans forfait logement), et pourtant le chômage a rarement été aussi élevé et les dépenses d'accompagnement des ménages vers l'emploi aussi faibles. On remarquera également que les jeunes sont de loin les plus touchés par le chômage alors qu'ils sont précisément les seuls à ne pas avoir accès aux minima sociaux. Bref, l'absence de RSA pour les jeunes ne facilite en rien leur accès à l'emploi mais a des conséquences avérées sur la grande pauvreté de certains d'entre eux.

En réalité, des revenus garantis à un niveau décent et un logement pérenne, en offrant de la stabilité, sont des atouts pour s'insérer socialement, engager une formation ou trouver un emploi. C'est donc une priorité, voire un préalable, sans condition, et non la récompense offerte aux plus « méritants ».

Le chantier est immense, mais toute réforme des minima sociaux a été reportée en attendant la mise en place du « revenu universel d'activité » (RUA), préparée depuis 2018 pour les fusionner, en simplifier l'accès et réduire le non-recours aux droits. Hélas, après deux années de travaux et de concertation, le projet qualifié de majeur est reporté *sine die*, renvoyé à d'hypothétiques nouvelles concertations,

⁷ Denis Colombi, *Où va l'argent des pauvres*, Payot, Paris, 2020.

sans orientations ni calendrier, ce qui s'apparente en réalité manifestement à un enterrement. Encore une fois, alors que les mesures pour les plus riches ont été décidées en quelques semaines, celles pour les plus pauvres attendent encore et encore, si tant est qu'elles voient le jour.

À la place d'une réforme ambitieuse et structurelle de la protection sociale, le gouvernement multiplie les aides affectées à certains publics et à certaines dépenses. Il distribue des chèques service pour l'alimentation, une allocation de rentrée scolaire pour les fournitures, des APL pour le loyer, un chèque énergie pour le chauffage, des tarifs sociaux pour la cantine, voire un chèque alimentation pour les AMAP. Autant d'aides utiles, mais dont la multiplication en lieu et place d'un revenu garanti à un niveau suffisant interroge si l'on considère qu'elles visent à ôter à leurs bénéficiaires une certaine liberté d'usage, comme si ces derniers n'étaient pas dignes de confiance pour gérer librement leur budget et trouver l'affectation la plus utile aux aides qu'ils perçoivent, en-dehors des sentiers battus de l'assistance.

La hausse du nombre d'allocataires du RSA (+10 % d'inscrits depuis le début de la crise) et de l'AAH, est une autre limite au système. Depuis leur décentralisation, les minima sociaux sont financés par les conseils départementaux. Mais, en raison de compensations financières insuffisantes par l'État, les départements les plus pauvres sont pénalisés, et la charge de ces minima sociaux empiète dorénavant sur d'autres dépenses également utiles, en particulier l'accompagnement des allocataires. L'Observatoire national de l'action sociale (ODAS) alerte en particulier sur des résultats en 2020 « probablement très dégradés » en raison de la hausse des dépenses sociales des collectivités couplée à une chute de leurs recettes, tout en avertissant que « *ce constat n'est rien au regard de ce que l'on peut craindre des deux exercices suivants car les conséquences économiques de la gestion de la crise sanitaire ne seront redoutables qu'à partir de l'année 2021*⁸ ». C'est pourquoi la Seine-Saint-Denis expérimente avec l'État une recentralisation des allocations du RSA. C'est aussi pourquoi, il est nécessaire que l'État vienne en aide aux collectivités ayant un taux de pauvreté élevé et qui ont mobilisé leurs compétences d'aide sociale pendant la crise, via leurs CCAS ou FSL, pour que leurs habitants ne pâtissent pas davantage de l'assèchement des budgets.

En tout état de cause, les aides ponctuelles manquent cruellement d'ambition de réduire réellement la pauvreté. La disparition du secrétariat d'État à la lutte contre la pauvreté est d'ailleurs un signal inquiétant, symboliquement et politiquement. Alors que le ministre de la Santé et des Solidarités, Olivier Véran, est accaparé par la crise sanitaire, la dimension sociale n'est plus véritablement portée dans les arbitrages interministériels, si ce n'est par une délégation interministérielle à la lutte contre la pauvreté qui peine à se faire entendre.

⁸ ODAS, « *Dépenses sociales et médico-sociales des départements. 2019-2020 : la fin d'une époque* », La Lettre de l'ODAS, décembre 2020.

b) Premiers de cordée, derniers de corvée

Ce manque d'ambition à combattre la pauvreté est lié à des choix socio-fiscaux très inégalitaires qui ont marqué le début de quinquennat et se confirment depuis, malgré certaines inflexions.

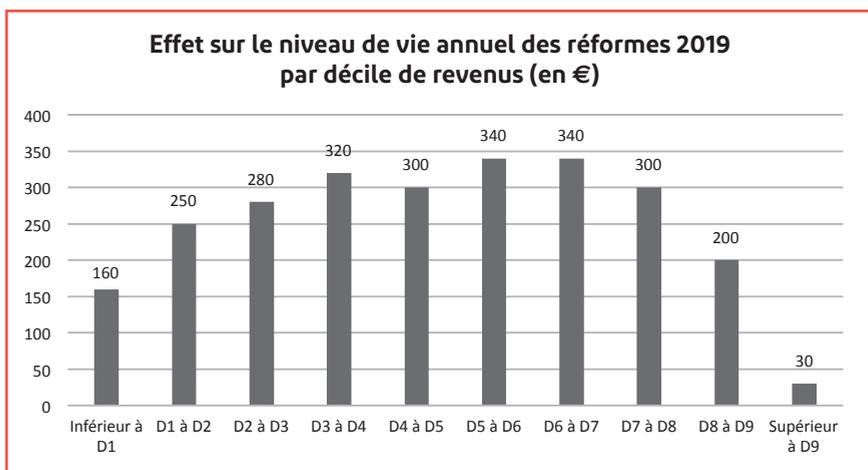
Les coupes dans les APL, la réforme de l'ISF, le prélèvement forfaitaire unique, etc., avaient fortement aggravé la pauvreté et les inégalités en 2018. Les premiers chiffres de l'Insee pour 2019 montrent une légère inflexion liée à l'augmentation de la prime d'activité concédée par le gouvernement sous la pression du mouvement des Gilets jaunes, qui a permis à certains de repasser au-dessus du seuil de pauvreté⁹.

Les nouvelles mesures socio-fiscales appliquées en 2019 sont donc venues compenser légèrement les premières décisions très inégalitaires du quinquennat. Elles ont amélioré le pouvoir d'achat des Français, qu'il s'agisse de la baisse de l'impôt sur le revenu, de la défiscalisation des heures supplémentaires, de la revalorisation du minimum vieillesse ou de l'AAH et de la poursuite du dégrèvement de la taxe d'habitation¹⁰. Mais leurs effets diffèrent selon leur niveau de vie. Les classes moyennes en ont le plus profité (320 euros par an), en particulier du dégrèvement de la taxe d'habitation. Les ménages plus aisés ont davantage profité des baisses d'impôts et de cotisations sur les heures supplémentaires. En revanche, **et c'est une constante depuis 2017, les 10 % les plus pauvres, avec 160 euros par an, profitent peu de mesures destinées aux personnes en emploi et payant la taxe d'habitation, tandis que la sous-indexation des allocations logement et familiales les touche particulièrement.**

Enfin, toutes ces baisses d'impôt posent la question de la capacité de l'État à maintenir à terme un niveau de services publics suffisant, qui contribuent fortement à la réduction des inégalités, même si cela est moins directement visible.

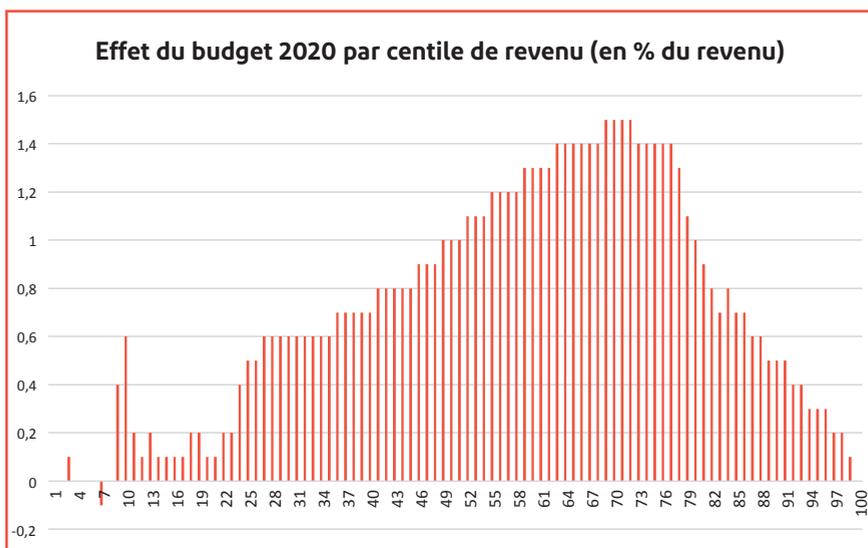
⁹ Cette mesure significative montre toutefois ses limites en 2020. La prime d'activité n'étant pas une hausse de salaire, en cas de perte d'emploi, elle ne fait pas l'objet d'une indemnisation. La chute de revenus est dès lors plus forte qu'auparavant.

¹⁰ Insee, « *Les réformes socio-fiscales de 2019 augmentent fortement le revenu disponible des ménages, surtout pour ceux de niveau de vie intermédiaire et ceux en emploi* », France portrait social, 2020.



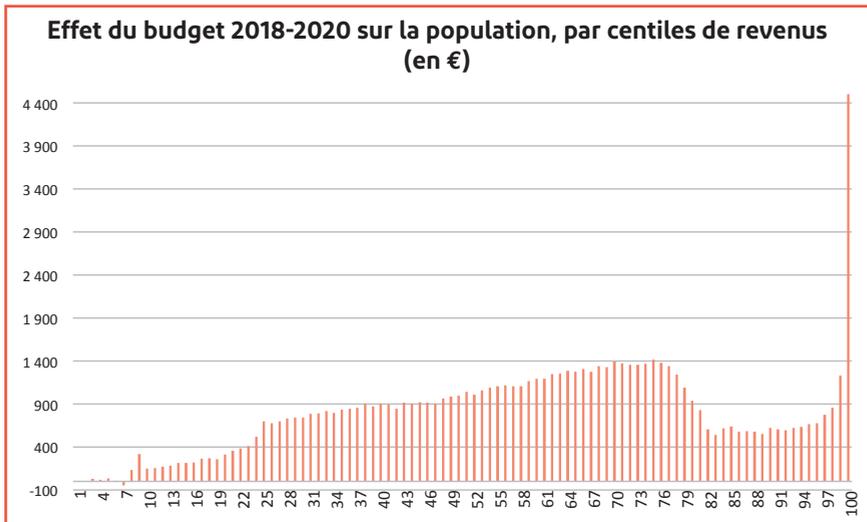
Source : Insee

Cette tendance à oublier les plus pauvres dans les choix socio-fiscaux s’est répétée dans le budget 2020 dans lequel les classes moyennes supérieures profitent le plus de la baisse de la taxe d’habitation et des baisses d’impôts sur le revenu¹¹.



Source : IPP

¹¹ IPP, « Budget 2020, quels effets pour les ménages ? », 2019.



Source : IPP

En définitive, les mesures du plan pauvreté (aides accrues pour la domiciliation des personnes sans logement personnel, augmentation de la qualité et de la quantité des places d'hébergement...) sont utiles, mais c'est en réalité **toute la politique budgétaire et fiscale du gouvernement qui devrait être réorientée**, en revenant sur les cadeaux aux plus riches et sur les coupes dans les aides sociales versées aux plus pauvres. Après tout, c'est ce qu'avait consenti le président Nicolas Sarkozy après la crise de 2008, quand il avait renoncé aux aides aux plus riches qu'il avait fait voter dans son paquet fiscal à l'été 2007. Mais ce n'est pas le chemin emprunté par le gouvernement, qui confirme les aides déjà consenties aux ménages aisés (prélèvement forfaitaire unique, réforme de l'ISF) et en engage de nouvelles, en particulier la suppression de la taxe d'habitation pour les 20 % les plus riches, pour un montant de plus de 8 milliards d'euros, ainsi que de nouveaux abattements sur les donations¹².

Dès lors, les inégalités de revenus, déjà augmentées avant la crise, vont se creuser davantage. C'est le cas des inégalités de patrimoine, quand le confinement a en effet fait exploser l'épargne des plus riches : 70 % du surcroît d'épargne vient des 20 % de ménages les plus riches¹³. Dans une optique de relance de l'économie, il serait donc plus pertinent économiquement, et juste socialement, d'aider les ménages à bas revenus à vivre correctement et à consommer plutôt que les plus riches à épargner encore davantage.

¹² « Une nouvelle aide pour soutenir ses enfants et ses petits-enfants », Le Monde, 28 septembre 2020.

¹³ CAE, « Dynamiques de consommation dans la crise : les enseignements en temps réel des données bancaires », octobre 2020.

3. Vers une politique du care ?

a) Une revalorisation d'une politique du care, du travail social et de la prévention qui se fait attendre

Si, comme on le voit, les premiers de cordée sont toujours aussi protégés, les premiers de corvée, de leur côté, sont malmenés. « *Notre pays aujourd'hui tient tout entier sur des femmes et des hommes que nos économies reconnaissent et rémunèrent si mal* », déclare Emmanuel Macron pendant le confinement du printemps 2020. La crise sanitaire a en effet remis en évidence le rôle des métiers essentiels, leur pénibilité et le manque de considération accordée à celles et ceux qui les exercent. Les personnels des hôpitaux, des Ehpad, des écoles, des services de ramassage des ordures, etc., ont été applaudis. **Des pans entiers de l'activité autrefois méprisés, perçus comme improductifs, ont soudainement été réhabilités** comme ciment de la société et facteurs de résilience. On a redécouvert qu'ils faisaient, en France, partie des moins bien lotis d'Europe. Autant de prises de conscience, feintes ou réelles, qui pouvaient laisser croire à une politique plus solidaire. La prévention, la protection, l'accompagnement, l'éducation, devaient être mieux défendus dans le monde d'après, contre la course au profit, à la productivité et aux économies budgétaires.

Près d'un an plus tard, les 120 000 suppressions de postes de fonctionnaires du programme présidentiel sont officiellement abandonnées. Les « soignants », figures encensées de la « première ligne » face à la pandémie, ont bénéficié de primes et un « Ségur de la santé » a revalorisé leurs salaires de 180 euros par mois, pour un montant total de 8 milliards, mais sans politique d'embauche conséquente pour alléger leur charge de travail. Les travailleurs sociaux, rarement félicités malgré l'âpreté de leur engagement, ont obtenu une « prime Covid » de 1 000 euros dans le secteur de l'hébergement (20 M€) mais rien de structurel. Les enseignants pourraient obtenir 100 euros de plus par mois (sous condition d'ancienneté).

Les bas salaires n'ont rien obtenu de durable. En décembre 2020, le gouvernement a refusé, comme les années précédentes, tout coup de pouce au SMIC, relevé de 0,99 % en 2021, soit 12 euros par mois, alors que des pays voisins, en particulier l'Espagne ou le Royaume-Uni ont fait le choix inverse d'augmenter sensiblement leur revenu minimal pendant la crise. Les métiers des « premiers de corvée », mal rémunérés, précaires, pénibles et dévalorisés n'ont pas reçu davantage de considération. Là encore, les pouvoirs publics et les employeurs temporisent, dans l'attente des résultats de la concertation ouverte pour un an à ce sujet par le ministère du Travail en novembre 2020.

Comme pour les bénéficiaires de minima sociaux, les revalorisations ont été ponctuelles. À chaque fois, les différences de statuts ou d'employeurs ont laissé dans l'ornière une partie des travailleurs qui auraient dû y avoir droit, révélant un monde du travail du secteur médico-social éclaté et des inégalités horizontales inquiétantes. Par exemple, dès le « Ségur de la santé » achevé, des « oubliés du Ségur »

se sont manifestés parmi les aides-soignants à domicile, en grande majorité des femmes à bas salaires, et les auxiliaires de vie¹⁴. Mais aussi, tous les statuts atypiques, les temps partiels subis et les horaires décalés. Les livreurs sont les symboles de cette inquiétante ubérisation de l'économie, où l'autonomie des travailleurs n'est que le faux-nez de leur précarité.

b) Le déni d'existence des exilés

Le confinement et la crise sociale ont également montré que, parmi les premiers de corvée et les premières victimes de la crise, se trouvaient les personnes migrantes. La question des conditions d'accueil de ces personnes souvent si mal traitées s'est posée dans l'espace public. De manifestations de personnes en situation irrégulière en tribunes de hauts fonctionnaires comme l'ancien préfet Jean-François Carencio et l'ancien directeur de l'OFPPA Pascal Brice¹⁵, **de nombreuses voix se sont élevées pour faciliter l'obtention de titres de séjour de plus longue durée afin de leur laisser l'opportunité de travailler légalement et de se loger dignement, et pour régulariser davantage** de personnes en situation irrégulière, à cette heure où prime la santé publique. L'absence momentanée de saisonniers étrangers - réguliers ou non, mais quoiqu'il en soit mal payés et mal logés - a montré leur apport économique trop méconnu dans l'agriculture. Leur travail en première ou seconde ligne a été largement mis en avant. La fragilité de leur protection sociale et de leur couverture santé a été déplorée.

Au Portugal et en Espagne, des régularisations ont eu lieu, définitives ou temporaires, pour leur ouvrir des droits, dont l'accès à la santé. En Italie, un programme de régularisations a été lancé pour les personnes souhaitant travailler dans certains secteurs économiques en tension (agriculture, soignants, services à la personne...), qui a suscité 200 000 demandes.

La France, pendant et après le confinement, n'a pas fait le moindre geste envers ces plus exclus. Pire, **les atteintes aux droits et à la dignité semblent de plus en plus flagrantes**. La violence des évacuations successives par la police des lieux de vie informels de Saint-Denis ou de l'occupation de la place de la République à Paris, en novembre 2020, ont légitimement choqué l'opinion. En réalité, elles ne font que symboliser la violence ordinaire réservée à des milliers de personnes chaque jour, demandeuses d'asile, en attente de déposer leur demande ou déboutées, majeures ou mineurs non accompagnés, hommes ou femmes, avec ou sans enfants, sans distinction.

¹⁴ Bruno Palier, « Pourquoi les personnes "essentiels" sont-elles si mal payées ? », in Marc Lazar (dir.), *Le monde d'aujourd'hui*. Les sciences sociales au temps de la Covid, Presses de Sciences Po, Paris, 2020.

¹⁵ « Pour des politiques migratoires conformes à toutes les exigences de la République. Faire reculer les situations de non-droit », 2020.

Dans le Calais, à Grande-Synthe, et autour, exit les procédures administratives et judiciaires. Harcelées par les forces de l'ordre, les personnes épuisées et affamées tentent de survivre. Leurs effets personnels (tentes, couvertures, papiers administratifs, téléphone...) sont confisqués et régulièrement détruits. Les arrêtés préfectoraux empêchant les distributions de nourriture dans le centre de Calais, par les associations mais aussi par de simples particuliers, se succèdent depuis le 10 septembre 2020 et confirment le rejet assumé et organisé par les politiques menées sur ce territoire. L'observatoire des expulsions de lieux de vie informels a recensé, entre novembre 2019 et octobre 2020, 1 079 expulsions collectives, dont 88 % ont eu lieu à Calais et Grande-Synthe (plus de deux par jour), souvent sans fondement juridique. Le confinement et la crise sanitaire, n'ont pas freiné les mauvais traitements, malgré les condamnations récurrentes des associations, de la Défenseure des droits et même de la justice administrative.

Le littoral est devenu la pire zone de non-droit de France, où les traitements inhumains et dégradants font légion. La Défenseure des droits, Claire Hédon, en appelle à « la fin de cette traque »¹⁶. Un travail de sape soigneusement mené par la puissance publique, de peur qu'un bon traitement suscite un « appel d'air ». Or, on s'aperçoit avec le temps qu'ils sont toujours aussi nombreux à y arriver (1 200 exilés au minimum rien qu'à Calais en octobre 2020). Et le durcissement dans la gestion des installations de fortune en Seine-Saint-Denis et dans le nord-est parisien en novembre montre que, manifestement, ils ne seront pas toujours mieux traités ailleurs, dans une alternance de mises à l'abri souvent précaires et d'invisibilisation aux portes de Paris.

La principale ouverture perçue dans le discours gouvernemental l'a été en direction d'un accès facilité à la naturalisation pour quelques centaines de personnes. Un geste qui passe à côté de l'enjeu principal, celui de **l'accès effectif à la demande d'asile dans de bonnes conditions, l'assouplissement de ses critères d'octroi et des régularisations**. Même la Cour des comptes y incite, dans une allusion au programme de la Cimade Alternatif'Hôtel, en recommandant de « *mettre en place des équipes mobiles spécialisées afin d'examiner la situation juridique des personnes dites « à droits incomplets » et d'accompagner, lorsqu'une régularisation est possible, leur sortie de l'hébergement vers le logement*¹⁷ ».

¹⁶ Visite de la Défenseure des droits mardi 22 et mercredi 23 septembre à Calais, communiqué du 24 septembre 2020 : « *Les exilés sont chassés de leurs lieux de campement tous les deux jours par les forces de l'ordre. Les évacuations constantes des terrains sur lesquels ils dorment ont pour objectif de les forcer à fuir. Les tentes et affaires pouvant être déplacées et par conséquent perdues. Les exilés ne peuvent dès lors plus se reposer et restent constamment en veille. Ils sont visiblement dans un état d'épuisement physique et mental. Ces méthodes intimidantes complexifient encore leur prise en charge par les associations. (...) La Défenseure des droits a pu constater que les conditions d'hygiène étaient de ce fait déplorables. (...) Certains exilés n'arrivent pas à manger tous les jours* ».

¹⁷ Cour des comptes, « *La politique du Logement d'abord* », 2020.

Quant à l'accueil des personnes en situation régulière, quelques avancées ont été concédées à la suite du rapport du député Aurélien Tâché en 2018¹⁸. Des moyens supplémentaires ont été dégagés pour l'apprentissage de la langue française, par exemple, et une délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés a été créée, mais le droit au travail des demandeurs d'asile sauf exception n'est toujours pas effectif et de nombreuses propositions n'ont pas été mises en œuvre, s'agissant notamment de la simplification de la vie quotidienne, du suivi psychologique des primo-arrivants, de l'accès au logement ou de l'accueil des mineurs non-accompagnés (MNA). **La part des demandeurs d'asile hébergés au sein du dispositif national d'accueil stagne à 48 %**, après un gel des créations de places en CADA en 2020 et une relance (insuffisante) en 2021. Seuls les réfugiés font l'objet d'un dispositif d'insertion par le logement. Entre le 1^{er} janvier 2018 et le 31 décembre 2019, environ 18 000 logements ont été mobilisés pour reloger 39 400 personnes (hors données Île-de-France). La circulaire du 24 août 2020 fixe l'objectif de 10 000 logements pour 2020.

De manière générale, la tonalité du débat public à l'égard des personnes migrantes, nouvellement arrivées sur le territoire ou qui y demeurent depuis plus longtemps, de façon régulière ou non, se durcit considérablement. Amalgame récurrent entre migrations et terrorisme, durcissement des conditions d'exercice du droit d'asile, hostilité envers les associations venant en aide aux personnes, mépris des droits et des procédures, conditions d'accueil dégradées dans les préfectures, refus d'hébergements dignes... Toutes ces atteintes, plus ou moins insidieuses, sont de nature à renforcer leur exclusion, et pour certains leur état de dénuement, sans parler de leurs difficultés pour accéder à un logement.

II - La relance de la politique du logement : une occasion manquée

1. Un plan de relance qui ne mise pas sur la production de logements

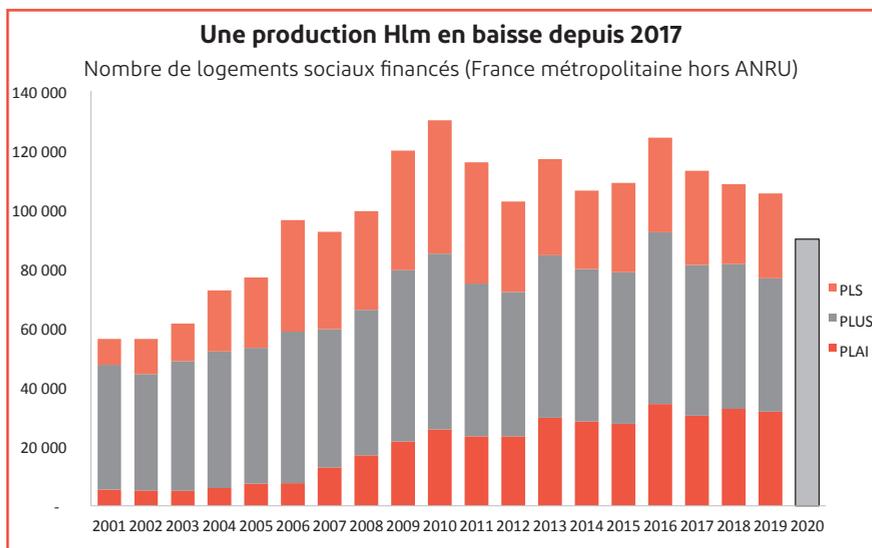
En Europe, d'après l'OCDE, les gouvernements ont réagi à la crise en prenant un large éventail de mesures pour protéger les locataires et les détenteurs de prêts hypothécaires, ainsi que pour soutenir les constructeurs et les prêteurs. L'organisation internationale conclut sur l'importance de passer progressivement de mesures de sauvetage immédiates à des cadres politiques susceptibles de soutenir la reprise et le développement de marchés du logement efficaces, inclusifs et durables¹⁹. C'est le cas par exemple du Portugal qui, avec six fois moins d'habitants que la France, a consacré 1,6 milliard d'euros de son plan de relance à la lutte contre le mal-logement.

¹⁸ Aurélien Tâché, « Rapport 72 propositions pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers arrivant en France. Trois ans après : quel bilan ? », 2020.

¹⁹ OCDE, « Housing amid Covid-19 : Policy responses and challenges », juillet 2020.

Qu'en est-il en France ? Avec 100 000 attributions Hlm en moins en 2020 et 100 000 permis de construire en moins en 2020 et 2021, et des conséquences en cascade sur la mobilité résidentielle et sur l'emploi, 2021 s'annonce mal. **Tous les acteurs du secteur déplorent que le logement a été le grand oublié de la relance, en particulier le secteur de la construction neuve, « angle mort du plan de relance » selon un rapport du Sénat²⁰**, même si le chantier de la rénovation énergétique a été davantage soutenu, comme nous l'analysons dans le chapitre suivant. La crise aurait pourtant pu constituer une occasion de privilégier la production Hlm (en rachetant en Vefa des programmes immobiliers en difficulté, par exemple, comme en 2009, année record de production Hlm). C'est ce que réclamaient de nombreux parlementaires, notamment Stéphanie Do dans son rapport sur le budget Logement 2021 au nom de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, car « *les bailleurs sociaux ont, du fait de leur financements publics, vocation à exercer en période de crise une action contracyclique bénéfique en maintenant ou en amplifiant leurs commandes sans exercer pour autant un effet d'éviction mais un effet de substitution à la commande privée défailante* ».

Ce n'est pas vraiment le choix qui a été fait. Plutôt que d'aider les bailleurs sociaux, acteurs centraux de l'aide aux ménages précarisés par la crise, le gouvernement a fait **le choix de maintenir le prélèvement de la RLS à hauteur de 1,3 milliard d'euros par an**. Or, cette ponction a d'ores et déjà des effets négatifs, avec la chute depuis 2017 de la production Hlm, qui devrait s'accroître encore en 2020.



²⁰ Dominique Estrosi-Sassonne, « Avis présenté au nom de la commission des Affaires économiques pour le projet de loi de finances pour 2021 », Sénat, 2020.

L'étude *Prospectives* de la Caisse des Dépôts, constate déjà une baisse inédite de 7 % en 2019 des dépenses d'entretien, soit 150 millions d'euros, et des scénarios relativement sombres pour les années suivantes. Solution de substitution préconisée par le gouvernement, les ventes de logements sociaux chutent de 25 à 40 % en raison de la crise. Le seul coup de pouce au monde Hlm du plan de relance s'est limité à une aide aux rénovations lourdes de 500 millions d'euros.

La Caisse des Dépôts a annoncé l'aide au rachat de 50 000 logements, dont seulement 4 000 en logement social. Cette absence de priorité donnée au logement social laisse la porte ouverte au risque de voir des acteurs du logement social se positionner pour racheter des programmes en PLI (logement intermédiaire) ou en logements libres, dans la lignée des fonds gérés par CDC Habitat ou de la filiale dédiée d'Action Logement (IN'LI).

Le plan de relance prévoit un « fonds friches » de 300 millions d'euros pour accorder des aides publiques aux opérations de dépollution des sols industriels. Et une enveloppe de 350 millions d'euros pour aider les maires densificateurs : à hauteur de 100 €/m², versés sous formes d'aides contingentées et distribuées sans critère de richesse des communes.

Alors qu'on aurait pu espérer que **l'État finance davantage le NPNRU**, le sort des personnes mal-logées dans les QPV ayant été mis en évidence durant le confinement, le PLF 2021 montre à l'inverse un certain désengagement de l'État, dont le financement passe de 25 à 15 millions d'euros. Sa part dans l'ANRU était déjà très négligeable en comparaison de celle d'Action Logement et des bailleurs sociaux. Où est le milliard d'euros que l'État avait promis d'injecter ?

Compte tenu de l'incertitude économique et financière actuelle, ainsi que des rendements obligataires très faibles, l'immobilier résidentiel s'affiche comme un investissement encore plus intéressant, non pas tant pour les futurs propriétaires occupants que pour ceux qui cherchent à obtenir des revenus locatifs. Ainsi, **la « financiarisation » du logement, si répandue depuis la crise financière de 2007/08, pourrait continuer à progresser rapidement dans la période post-Covid.**

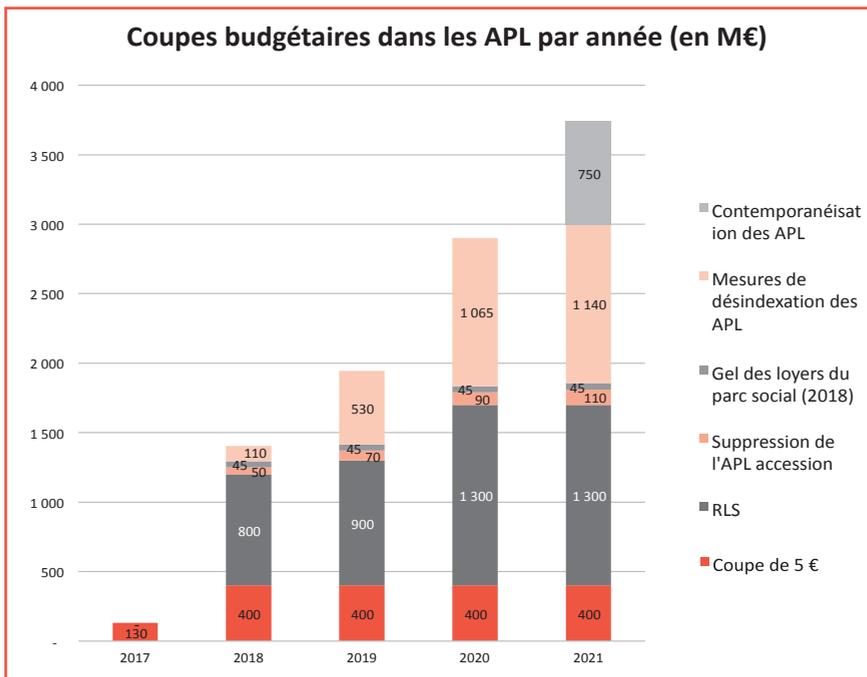
Une manière de relancer l'activité de l'immobilier sans effet d'aubaine ni inflationniste, tout en recentrant socialement les aides publiques, aurait été par exemple de réformer le dispositif d'aide à l'investissement locatif dit « Pinel ». Or, la limitation du plafond de loyer au niveau des loyers médians de la zone d'habitation et la possibilité pour le CRHH de les limiter localement n'ont pas survécu au débat parlementaire et le Pinel a été reconduit à l'identique pour 2021. Sans réelles contreparties en échange d'un crédit d'impôt pouvant se monter à 63 000 euros par logement, en pouvant louer ces logements neufs à ses enfants ou parents, le Pinel offre surtout l'occasion de conforter la constitution d'un patrimoine familial sans service apporté au reste de la société. Ses loyers restent élevés et les propriétaires qui en bénéficient figurent parmi les plus aisés de la société.

2. APL, Action Logement : pendant la crise, les coupes budgétaires continuent

Alors que le coût du logement est toujours plus lourd dans le budget des ménages, surtout ceux frappés de plein fouet par la crise, le gouvernement a non seulement refusé de revenir sur les coupes effectuées dans les APL depuis trois ans, mais en a effectué de nouvelles. 750 millions d'euros d'économies sont en effet prévus sur les APL en 2021 grâce au calcul en temps réel des ressources des allocataires. L'économie générée devrait être inférieure à celle envisagée initialement (1,3 milliard d'euros) en raison de la crise économique, même si aucune étude d'impact n'a été produite par le gouvernement. Cette réforme dite de « contemporanéisation des APL » aboutira à des diminutions ou suppressions importantes d'APL pour deux raisons pour des centaines de milliers d'allocataires. D'une part, le système actuel permettait déjà des ajustements à la hausse des APL en cas de chute de revenus, mais plus rarement dans l'autre sens. L'ajustement des APL en temps réel fera donc plus de perdants que de gagnants. Les jeunes prenant un premier emploi devraient être les premiers touchés, malgré des mesures transitoires pour 2021 visant à les ménager.

D'autre part, le fait de sauter deux années pour la prise en compte des revenus des allocataires, en calculant non plus à n-2 mais en temps réel, ne s'accompagne pas d'une indexation similaire des paramètres du barème, ce qui permet l'équivalent de deux années de désindexation de l'APL par rapport à l'inflation, soit l'équivalent d'un gel des APL pendant deux années. Enfin, l'ajustement en temps réel des APL aboutit à une fluctuation des APL à chaque trimestre, alors que les allocataires jusqu'ici pouvaient compter sur un montant stable pour toute l'année.

Après **des attaques incessantes depuis 2017 contre les APL** (coupe de 5 euros par mois, désindexations régulières de l'inflation, réduction de loyer de solidarité dans le parc social, suppression de l'APL-accession), cette nouvelle réforme porte pour 2021 à 3,7 milliards d'euros par an le cumul des coupes successives dans ces aides destinées aux locataires à bas revenus, cible évidente de Bercy (voir graphique ci-après). En cumulant toutes les coupes effectuées depuis 2017, ce sont plus de 10 milliards d'euros qui auront été économisés sur les APL entre 2017 et 2021. Rappelons qu'en 2018, les ménages bénéficiaires avaient des ressources en moyenne équivalentes à 0,73 SMIC et 40 % avaient un revenu entre 0 et 0,5 SMIC.



En plus des bailleurs sociaux et des allocataires APL, le gouvernement ponctionne aussi un pilier de la politique du logement en France : Action Logement. Cet organisme paritaire, ex-1% Logement, est une fois de plus prélevé à hauteur de 1,3 milliard d'euros, après 500 millions en 2020. Cette somme se décompose entre une ponction ponctuelle de 1 milliard et une autre, pérenne, de 300 millions liée à la non-compensation de baisses de charges des entreprises.

Depuis longtemps déjà, l'État s'autorise à prélever sur la participation des employeurs à l'effort de construction (5,1 milliards d'euros par exemple entre 1995 et 2002²¹). Seulement, après en avoir affecté 0,5 % au FNAL et restitué 0,05 % aux entreprises pour alléger leurs charges²², relevé de 10 à 50 salariés leur seuil d'assujettissement, ces ponctions entament les fonds d'Action Logement, aussi conséquents soient-ils, mais surtout remettent en cause à terme leur affectation au logement des salariés sur tous les territoires. Et **les menaces qui planent sur son avenir fragilisent son action en faveur de la politique sociale** du logement, de la garantie des risques locatifs (dispositif Visale) à l'adaptation des logements au vieillissement, en passant par le logement Outre-mer, la rénovation

²¹ Mission d'information sur Action logement, Commission des affaires économiques du Sénat, novembre 2020.

²² Après avoir menacé de vouloir diviser par deux voire supprimer entièrement la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), le gouvernement a reculé, en novembre 2020.

énergétique et le NPNRU, sans parler de son Plan d'investissement volontaire (PIV) de près de 10 milliards d'euros²³.

Les coupes budgétaires sur Action Logement limitent ses capacités d'action. En décembre 2020 par exemple, sans prévenir à l'avance ses propres partenaires comme SOLIHA, Action Logement stoppe net son aide en faveur de la rénovation énergétique des logements, une fois son objectif de 50 000 logements atteint pour ne pas prendre le risque de dépasser le budget d'1 milliard d'euros fixé dans son PIV négocié avec l'État. Il n'ira pas plus loin, et ce certainement jusqu'à l'issue de la concertation engagée le 8 décembre 2020 au service de la relance économique et sociale, en plein vote de la loi de finances pour 2021. En attendant, des milliers de ménages en attente de travaux sont dans l'impasse. L'aide aux ménages face aux impayés s'était déjà heurtée aux réticences de l'exécutif, lors du premier confinement²⁴. Combien de mal-logés pâtissent ainsi des arbitrages financiers du gouvernement, des acteurs économiques et des collectivités endettées ?

3. Une occasion manquée de relancer le plan Logement d'abord

De meilleures conditions de logement constituent une protection fondamentale face aux crises sanitaires et écologiques actuelles et à venir. Le Conseil scientifique Covid-19 le reconnaît quand il recommande que « la promotion du « Logement d'abord » doit être le principe directeur », car il « limite le risque épidémique, tant pour les personnes vivant dans la grande précarité que pour la population générale ». Et l'ensemble des associations du secteur a plaidé pour profiter de ce moment exceptionnel pour relancer la politique du Logement d'abord.

Les importants efforts réalisés durant l'état d'urgence sanitaire ont montré que l'objectif « zéro SDF » est atteignable, qu'il était possible de mettre à l'abri en peu

²³ D'après le rapport de Stéphanie Do pour la commission des Affaires économiques de l'Assemblée sur le budget 2021 : « Cette façon de procéder semble privilégier des solutions de court terme qui ne contribuent qu'à instaurer un climat délétère au sein du groupe, qui se voit visé par des prédatations croissantes. (...) Ces prélèvements, qui sont fléchés vers le Fonds national d'aide au logement et y compensent de moindres dotations de la part du budget de l'État, représentent une baisse de l'investissement net dans le logement. (...) Les prélèvements ainsi opérés portent également atteinte à la visibilité financière du groupe et, dès lors, à la viabilité des programmes auxquels il participe. Votre Rapporteuse rappelle à ce titre qu'Action Logement est le principal financeur du PNRU, du NPNRU et un financeur majeur du programme Action cœur de ville. Les acteurs du renouvellement urbain, dont les actions sont partenariales, sont particulièrement inquiets d'une remise en cause des capacités de construction de l'ANRU, financée à 80 % par Action Logement ».

²⁴ D'après le rapport de Claire Pitollat pour la commission des Affaires sociales de l'Assemblée sur le budget 2021 : « Lors de leur audition, les représentants d'Action Logement ont regretté d'une part que l'accord pour le versement de ces aides ait été obtenu tardivement, c'est-à-dire dans le courant du mois de juin 2020 alors que les difficultés étaient tangibles dès le début du confinement ; et d'autre part que ces aides soient accessibles uniquement pour les personnes réalisant un taux d'effort minimal de 40 % pour le logement alors que le taux d'effort moyen est de 23 % pour les salariés en emploi stable, ce qui exclut une grande partie des salariés de ce dispositif ».

de temps des milliers de personnes. Mais cela aurait dû permettre, dès l'été 2020, d'amorcer une transition rapide vers le logement, de travailler à l'ouverture des droits avec des équipes pluridisciplinaires (sociales, médicales, juridiques...) et à la demande Hlm des personnes accueillies. Tout comme ceux qui ont malgré tout été laissés à la rue, en bidonvilles ou en squats, doivent pouvoir accéder au logement sans nécessairement passer par la case hébergement.

Malgré le consensus dans les discours autour de cet objectif, ce n'est pas vraiment la voie qui a été empruntée. Face à l'ampleur des besoins, **lors du second confinement et du plan hivernal, c'est encore et toujours la réponse d'hébergement qui a été principalement mobilisée**, au moment où les solutions de logement devenaient plus que jamais inaccessibles pour les personnes sans domicile.

Certes, le plan quinquennal Logement d'abord poursuit son déploiement, mais il témoigne d'une ambition bien trop limitée et ses objectifs sont rarement atteints. Ce constat, positif sur la philosophie d'action, critique sur sa mise en œuvre et qui met à jour ses contradictions, porté par la Fondation Abbé Pierre depuis 2017, est désormais explicitement partagé par la Cour des comptes :

« Ce plan ne semble pas constituer une exacte déclinaison des principes du «Logement d'abord», (...) certaines mesures, notamment celles concernant l'amélioration des dispositifs d'hébergement, peuvent ainsi paraître ne pas répondre à l'objectif d'un accès le plus rapide possible au logement. » Dans le cas du développement de l'intermédiation locative, la Cour s'inquiète d'un dévoiement du Logement d'abord à travers la multiplication de la sous-location, y compris dans le parc social, au détriment du mandat de gestion et de l'accès direct à un logement pérenne de droit commun, et demande de *« renoncer à l'objectif d'accroître le parc d'intermédiation locative en sous-location, qui ne répond pas aux principes du «Logement d'abord», et [de] mettre en place des mécanismes de sortie de ces dispositifs vers des solutions de logement pérennes²⁵ »*.

La Cour confirme que cette politique n'a pas encore réussi à modifier le droit commun. *« Les avancées revêtent encore un caractère davantage expérimental ou marginal que systémique, loin du changement d'échelle et de la transformation structurelle des politiques en faveur de l'accès au logement des personnes sans domicile qu'ambitionne le plan, et ceci y compris dans les territoires de mise en œuvre « accélérée » »,* écrit-elle en effet.

Conformément aux objectifs fixés par Emmanuel Macron lors de sa campagne, centrés sur l'intermédiation locative, les pensions de famille et les PLAI, des avancées sont à saluer, mais rarement à la hauteur de ce qui avait été promis. **« Lorsque des objectifs chiffrés sont énoncés dans le plan – ce qui est**

²⁵ Cour des comptes, « La politique du Logement d'abord », 2020.

rare – les résultats apparaissent systématiquement en-deçà des cibles fixées, déplore ainsi la Cour des comptes. *C'est notamment le cas des priorités suivies au niveau ministériel, notamment en matière d'accès au logement des personnes hébergées et des réfugiés, ainsi que de production de logements très sociaux et de pensions de famille. En outre, les cibles sur ce dernier volet apparaissent insuffisantes pour répondre aux besoins²⁶ ».*

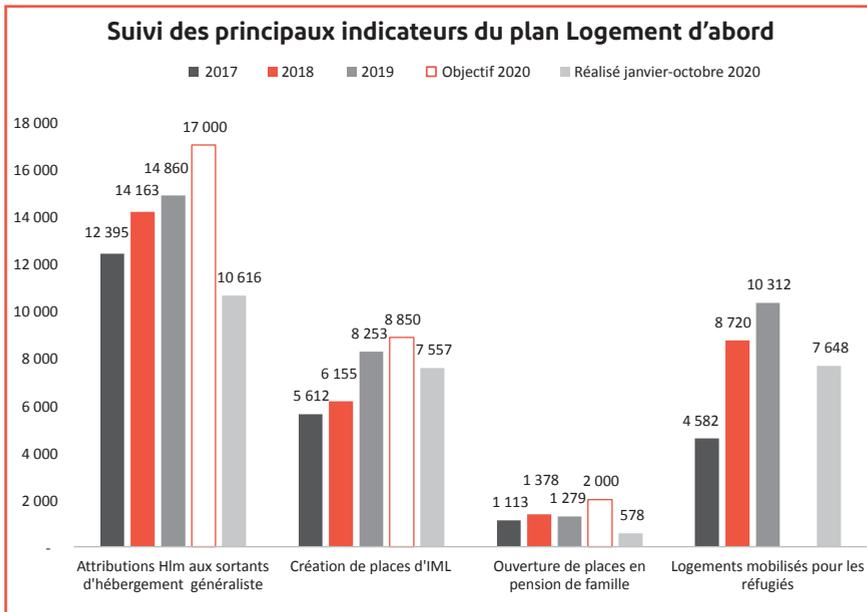
Et beaucoup d'actions restent en friche : « *l'avancement d'environ 40 % des actions du plan reste faible ou inexistante, y compris dans des domaines aussi essentiels que le dénombrement et la connaissance des personnes sans domicile, l'application des obligations (d'attribution des logements sociaux) que fixent les lois ALUR et Égalité et citoyenneté, la mise en jeu de la solidarité entre territoires, la politique de maîtrise des loyers dans le parc très social, la réduction du parc d'hébergement, et notamment du recours à l'hôtel, la transformation structurelle des fonctions d'accompagnement des personnes, le développement du lien entre logement et insertion professionnelle, ou encore la prévention des ruptures dans les parcours, et en particulier des expulsions locatives²⁷.* »

Les attributions Hlm pour les personnes sans domicile sont toujours aussi décevantes. Et, alors que la loi prévoit 25 % d'attributions Hlm hors-QPV au quart des demandeurs les plus pauvres, ce taux stagne à 16 % en 2019, en baisse par rapport à 2017 (16,5 %). Étrangement, le gouvernement, dans les documents budgétaires, ne vise l'atteinte du taux légal qu'en 2023.

Face à des attributions Hlm insuffisamment destinées aux personnes sans domicile, le gouvernement semble avoir pris conscience du problème puisque le projet de loi « 4D » devrait prévoir un renforcement de l'application des critères de priorité. Le projet de loi se contente pour l'essentiel de réaffirmer les obligations déjà existantes, mais vise à préciser les responsabilités des acteurs en charge de les atteindre. En particulier, l'objectif pour chaque bailleur d'attribuer un quart des logements sociaux au quart le plus pauvre des demandeurs souffre, dans sa mise en œuvre, de la dilution des responsabilités entre tous les acteurs de l'attribution, en particulier les réservataires (Action Logement, État, collectivités...), qui jouent un rôle central alors que l'obligation légale (et donc les éventuelles sanctions) ne pèsent pas explicitement sur eux. Le gouvernement pourrait donc favoriser la délégation aux bailleurs sociaux des différents contingents, pour faciliter leur atteinte des objectifs légaux.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.



Les données après les dix premiers mois de l'année montrent que les objectifs ne seront vraisemblablement pas atteints en 2020. Sur les 17 000 attributions Hlm aux ménages sortants d'hébergement, 10 600 ont été réalisées, soit moins de 60 % de l'objectif annuel, à deux mois de la fin ; 7 600 places d'intermédiation locative ont été créées sur les 8 850, ce qui est plutôt en ligne avec l'objectif, 578 places de pensions de famille ont été ouvertes sur les 2 000 prévues, ce qui est très loin du compte et 7 648 logements ont été mobilisés pour des réfugiés au lieu des 10 300 espérés dans l'année.

Pour cette dernière année du quinquennat, le gouvernement a décidé de revoir sa gouvernance en créant un « **service public de la rue au logement** ». Au plan national, une nouvelle direction, créée à partir de la Dihal, pourrait regrouper une partie de la DGCS, avec pour mission de gérer les deux milliards d'euros du programme 177 (hébergement et accès au logement). Au plan local, les SIAO gagneront 150 ETP supplémentaires. On peut saluer, dans le budget 2021, la poursuite des engagements en faveur des pensions de famille et de l'intermédiation locative ou des PLAI adaptés²⁸. En revanche, l'objectif plus large de création de 40 000 PLAI annuels semble inaccessible après les effets négatifs en 2018 et

²⁸ Les crédits prévus pour les pensions de famille s'élèvent à 154 millions d'euros, soit une augmentation de 23 %, qui finance la revalorisation du forfait journalier des pensions de famille, la création de 2 000 nouvelles places en 2021 et la pérennisation des places créées en 2020. Les crédits prévus pour financer les places en intermédiation locative s'élèvent à 149 millions d'euros, soit une augmentation de 24 % par rapport à 2020, qui doit financer la création de 8 850 places supplémentaires.

2019 des contraintes budgétaires imposées aux bailleurs sociaux et alors que la production 2020 sera très décevante en raison de la crise, sans doute autour de 95 000 agréments. En Île-de-France, par exemple, les prévisions pour 2020 évoquent une chute de 25 % des agréments et des attributions Hlm, soit 7 000 logements et 20 000 attributions de moins, dans la région la plus tendue du pays. Dans le même temps, malgré la création de milliers de places d'intermédiation locative sous forme de Solibail, le nombre de logements conventionnés Anah dans le parc privé, avec ou sans travaux, permettant des avantages fiscaux en échange de loyers modérés, poursuit sa décrue, à moins de 10 000 logements en 2020. L'outil fiscal du Louer abordable, ou Cosse dans l'ancien, confirme certaines de ses limites²⁹.

Pourtant, **d'autres choix budgétaires auraient pu être faits**, comme celui de financer la mobilisation massive des logements privés et publics vides et décents pour offrir des conditions de logement dignes à ceux qui ont été hébergés durant l'état d'urgence, mais aussi à tous ceux qui n'ont pas été pris en charge. Ou encore le choix de refinancer les logements sociaux les plus chers pour en faire baisser le loyer, d'un dispositif exceptionnel particulièrement incitatif sur 12 à 24 mois à destination des propriétaires privés mettant leur logement en gestion locative à des fins très sociales, d'un retour substantiel de l'État dans le financement des aides à la pierre, tout en renonçant à la RLS et en revenant à une TVA à 5,5 % pour les PLUS, d'augmenter et de sécuriser les fonds de l'accompagnement social (sous forme d'AVDL, d'ASLL et dans le cadre de l'IML), d'augmenter la ligne budgétaire dédiée à la résorption des bidonvilles, de renforcer les fonds de l'Anah pour mettre fin au logement indigne et démultiplier les opérations d'intérêt national ORCOD-IN de lutte contre les copropriétés dégradées... Toutes ces mesures auraient des effets indéniablement positifs et immédiatement bénéfiques aux ménages modestes et à l'économie sur le long terme.

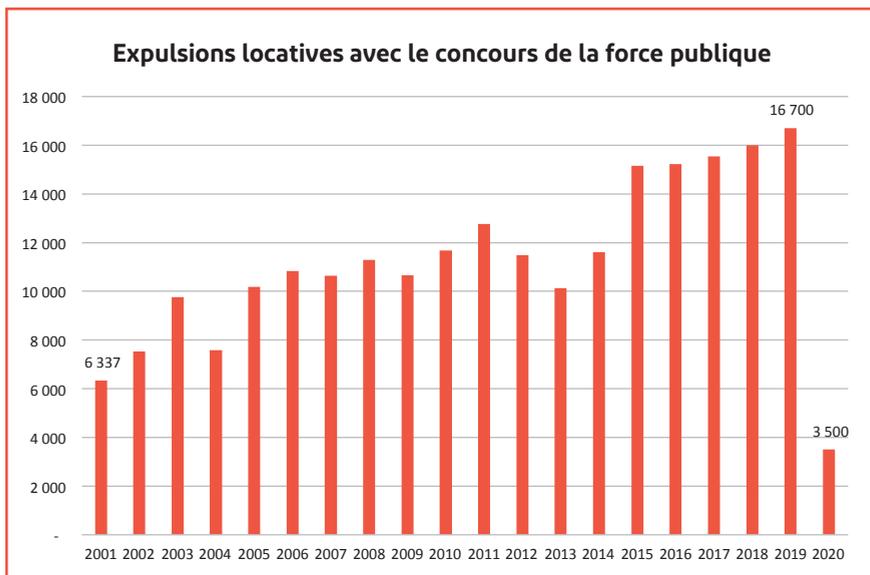
En tout état de cause, le virage vers le Logement d'abord semble encore trop timide, en particulier pour des raisons budgétaires. La France aurait pourtant pu s'inspirer de pays ayant déjà accompli cette transformation, comme la Finlande, qui n'a pas eu à gérer en catastrophe le sujet du sans-abrisme au moment du confinement, les personnes sans domicile ayant déjà été presque toutes relogées. Elle pourrait aussi s'inspirer des Pays-Bas, moins en pointe que la Finlande mais qui ont décidé de profiter de la crise pour amorcer un changement définitif vers le Logement d'abord en prévoyant un plan d'investissement de 200 millions d'euros dans de nouveaux logements pour les personnes sans abri en 2020/2021. Il est prévu de mettre 10 000 unités de logement accompagné à disposition, de renforcer la prévention, et de transformer des centres d'hébergement en logement, avec comme objectif que personne ne reste plus de trois mois dans un centre d'hébergement.

²⁹ Fondation Abbé Pierre, « Neuf propositions pour mobiliser le parc privé à vocation sociale. Département de l'Hérault », 2020.

4. Des rapports locatifs toujours aussi durs

La crise épidémique a amené l'État à prendre des mesures de protection des locataires inédites en 2020, en reportant la fin de la trêve hivernale du 1er avril au 2 juillet 2020, comme la quasi-totalité des pays touchés. Cette trêve prolongée devait constituer une occasion de repenser une politique de prévention des expulsions en échec depuis des années. **L'instruction du 2 juillet 2020** prise par le ministère du Logement était à cet égard encourageante en prévoyant, à la sortie de la trêve, une limitation des expulsions locatives qui ne pourraient être mises en œuvre qu'à la condition de proposer un relogement aux ménages. L'alternative consistant à ne proposer qu'un hébergement était limitée à des cas très particuliers, en cas de dangers pour le voisinage par exemple. Cette instruction **n'a été que partiellement respectée**. N'étant pas cosignée par le ministre de l'Intérieur, elle n'a pas été interprétée par tous les préfets comme une consigne stricte à respecter, certains assumant dès le début qu'ils n'en tiendraient pas compte ou uniquement dans la mesure du possible. La ministre du Logement elle-même l'a souvent présentée comme une volonté de ne pas expulser sans hébergement, pas sans relogement. De fait, parmi les 3 500 ménages expulsés avec le concours de la force publique entre juillet et octobre 2020, bien peu ont obtenu un relogement. Dans certains départements, comme à Paris, en Seine-Saint-Denis ou dans le Haut-Rhin, les expulsions se sont même effectuées à un rythme élevé.

Il est donc urgent de revoir **la politique de prévention des expulsions** qui, après la multiplication de plans, **semble incapable d'enrayer le phénomène**, le pôle national dédié ne réunissant d'ailleurs plus guère ses acteurs. En effet, les chiffres de 3 500 expulsions en 2020, exceptionnellement bas par rapport aux années précédentes, ne doivent pas faire oublier ceux de 2019, publiés en catimini, qui affichaient un record de 16 700 expulsions avec le concours de la force, et leur hausse régulière depuis des années, comme si les effets de la crise de 2008 n'avaient jamais cessé. La hausse des assignations en justice, des jugements d'expulsion et *in fine* des expulsions effectives, montre que la croissance économique et la baisse du chômage ne suffisent pas à limiter mécaniquement les expulsions locatives, faute d'une politique cohérente et volontariste.



On peut noter avec satisfaction la création en 2021, sous l'égide de la Dihal, de 26 équipes mobiles de prévention des expulsions dans 26 départements, constituées de trois à cinq travailleurs sociaux et juristes, qui interviendront à domicile pour chercher des solutions auprès des ménages en situation de non-recours aux droits, pour un budget annoncé de 8 millions d'euros sur deux ans. Mais bien d'autres mesures seraient aujourd'hui nécessaires pour faire face à ce drame. Tout d'abord, une mesure d'urgence, consistant à aider sans attendre les locataires en difficulté à cause de la crise sanitaire, en créant **un fonds national d'aide au paiement des loyers**. Cette revendication est portée par la Fondation Abbé Pierre depuis le début de la crise pour venir compléter les mécanismes d'aide habituels, comme les FSL, ou exceptionnels des collectivités ou des bailleurs, et dont les critères d'octroi sont souvent aussi serrés que leur budget. L'objectif de ce fonds national serait d'être mobilisé rapidement et facilement par des acteurs locaux pour venir en aide, sans attendre l'accumulation d'impayés, aux ménages dont les pertes de revenus ne sont pas suffisamment indemnisées par la puissance publique le temps de retrouver une stabilité financière ou à se reloger. Mais le gouvernement ne semble pas disposé à agir dans ce sens tant que la hausse des impayés ne prend pas plus d'ampleur, alors qu'il est précisément nécessaire d'agir le plus en amont possible.

D'autres pays n'ont pas éludé la question : trois villes européennes - Berlin, Barcelone et Lisbonne - ont suspendu le paiement des loyers du parc social durant le confinement. L'Allemagne prévoit qu'aucune expulsion ne pourra être réalisée dans les deux années à venir suite à un impayé survenu pendant la période d'avril à juin 2020, un délai jusqu'à juin 2022 est donné aux locataires pour rembourser leur dette, les conditions d'octroi des allocations logement ont été simplifiées et les délais de versement réduits. Au Royaume-Uni, un fonds d'1 milliard de livres a été débloqué pour aider quatre millions de locataires à payer leur loyer.

Car si l'on ne constate pas aujourd'hui d'explosion des impayés en France, de nombreux chiffres disponibles montrent une tendance à l'aggravation, notamment les 65 millions d'euros d'impayés en plus dans le parc social fin octobre par rapport à l'avant-crise, tandis que la visibilité sur les impayés dans le parc privé reste très incertaine. Plus structurellement, la précarisation brutale de millions de ménages modestes, parmi lesquels un grand nombre de locataires, devrait **remettre à l'agenda l'ambition d'une véritable garantie universelle des loyers**, sur le modèle de celle qui avait été envisagé dans le cadre de la loi ALUR de 2014 sans jamais être mise en œuvre par la suite. Rassurant les bailleurs face aux risques d'impayés, cette garantie publique constituerait un antidote efficace pour l'accès au logement locatif des ménages précaires, à un moment où des pans entiers de l'économie risquent d'être sinistrés, y compris pour des ménages en CDI dans certains secteurs en crise. Une prise en charge dès les premiers impayés, couplée à un accompagnement social des locataires en difficulté, serait la meilleure manière d'empêcher la vague d'expulsions redoutée à partir de 2021. Pourtant, le gouvernement n'ouvre aucun chantier sur ce volet et se contente d'un dispositif résiduel, le système Visa d'Action Logement, réservé aux jeunes et aux précaires. Pendant ce temps-là, pour une grande majorité des locations, continue de prospérer le recours à la caution parentale ou à des garanties loyers impayés (GLI) privées, deux systèmes très discriminants, qui avantagent les locataires aidés par leur famille ou en emploi stable.

La ministre du Logement n'a pour l'instant rien annoncé, dans l'attente des résultats de la mission confiée au député Nicolas Démoulin, sur un sujet pourtant identifié de longue date et dont les enjeux sont connus, voire les solutions : mieux indemniser les bailleurs pour éviter au maximum les expulsions sans relogement, mieux doter en moyens les travailleurs sociaux pour accompagner les ménages en difficultés le plus tôt possible, coordonner les acteurs locaux, donner plus de poids aux CCAPEX, généraliser le « bail de sauvegarde » pour maintenir le ménage dans le logement pendant la procédure d'expulsion, et plus généralement agir sur l'écart entre loyers et revenus en encadrant les loyers du parc privé, en finançant des logements sociaux à très bas loyer et en augmentant les APL, nous l'avons vu.

Les « squatteurs » par nécessité, quant à eux, **sont plus que jamais accablés**. À la fin de l'été, des parlementaires ont rivalisé de propositions attentatoires aux droits fondamentaux des personnes mal-logées, dans le projet de loi ASAP, souvent présentées comme des délinquantes. La procédure d'expulsion, exceptionnelle et dérogatoire, car mise en œuvre par la puissance publique sans appel au juge, et justifiée jusqu'ici par le fait que les locaux squattés étaient occupés de manière permanente par leur propriétaire ou un locataire, a été réécrite en vue d'élargir son champ d'application aux résidences secondaires. Or, la définition adoptée, trop floue, risque de provoquer des dérives et de s'étendre aux locaux vacants. Le triplement des sanctions pénales a, de son côté, heureusement été censuré par le Conseil constitutionnel.

Cette offensive n'est pas terminée, car certains parlementaires veulent aller plus loin, en supprimant le recours à la justice pour expulser tous les squatteurs y compris lorsqu'ils occupent des locaux vacants, d'habitation ou non. Certains vont jusqu'à assimiler les locataires en impayés à des squatteurs pour les priver de toute protection judiciaire. Récemment, 47 députés s'en sont même pris, dans une tribune commune, à la trêve hivernale des expulsions, acquis social minimal arraché en son temps par l'abbé Pierre, en proposant de l'abolir pour les locataires en impayés dont le bailleur serait en difficulté sociale.

En conclusion de cette deuxième partie, **on peut même craindre que les politiques de relance, dans le logement comme dans le reste de l'économie, ratent l'occasion d'une franche réorientation sociale et écologique de l'activité.** Il semble que les dizaines voire centaines de milliards investis servent surtout à conserver l'existant sans imposer des conditionnalités propres à amorcer un virage, reproduisant ainsi les impasses des plans de relance imaginés après la crise de 2008. Alors que les ménages modestes doivent se contenter d'aides ponctuelles, distribuées avec parcimonie et rigoureusement affectées, les entreprises vont bénéficier d'une aide pérenne, à travers la baisse des impôts de production, à hauteur de 20 milliards d'euros (sur 2021 et 2022), sans ciblage particulier des entreprises en difficulté, comme le souligne une étude IPP-Cepremap³⁰, ni contreparties environnementales contraignantes³¹, au risque que ce chèque en blanc crée de puissants effets d'aubaine.

III - Des signaux encourageants sur les territoires, et quelques inquiétudes

Alors que les circonstances étaient propices à un changement de cap à l'échelle nationale, en utilisant les marges de manœuvre financières inédites d'un plan de relance massif pour investir dans la lutte contre la pauvreté et le mal-logement, on a vu que cette année 2020 s'apparentait plutôt à une occasion manquée. Mais **les politiques du logement ne se résument pas à l'action de l'État.** À l'échelle des villes, dont les exécutifs ont été renouvelés en juin 2020, le débat se repose chaque fois en de nouveaux termes, en interaction avec les incitations de l'État. Sur l'encadrement des loyers, sur le Logement d'abord ou la construction de logements, en particulier de logements sociaux, de nouvelles opportunités se créent, mais aussi des crispations entre préservation de l'environnement et nécessité de construire

³⁰ IPP et Cepremap, « *L'impact de la crise et des mesures budgétaires 2020-2021* », novembre 2020.

³¹ FNH, « *L'État concède 20 milliards d'euros aux gros pollueurs, sans condition environnementales contraignantes* », 1^{er} décembre 2020. Pacte du Pouvoir de vivre, « *Loi de finances 2021 : Le Pacte du pouvoir de vivre exige davantage d'aides pour les plus modestes et des contreparties pour la baisse d'impôt de production accordée aux entreprises* »

des logements. Ces sujets, riches de promesses ou de dangers, se traitent à chaque fois en lien avec un État qui peut autoriser (pour l'encadrement des loyers), inciter (pour le Logement d'abord), contraindre (pour le respect de la loi SRU).

1. La revanche de l'encadrement des loyers

L'encadrement des loyers semblait très compromis, après le refus d'appliquer pleinement la loi ALUR lors du quinquennat précédent, l'annulation par la justice administrative de sa mise en œuvre à Paris et Lille, pour finalement être validé par le Conseil d'État. Entre temps, le dispositif a été modifié par la loi Elan en 2018, qui l'a rendu facultatif et expérimental, et a été remis en vigueur à Paris et Lille. Après les élections municipales de **2020, de nombreux territoires supplémentaires ont décidé de s'en saisir**, à Grenoble et dans 27 communes environnantes, Montpellier, Lyon, Bordeaux, Villeurbanne, Est-Ensemble, Plaine-Commune et onze communes de l'EPT Grand Orly Seine Bièvre. La ville de Marseille souhaitait s'y joindre mais la Métropole d'Aix-Marseille s'y est opposé. Le gouvernement a changé de ton à l'égard d'un dispositif qui était plutôt peu porté par l'exécutif. La ministre du Logement l'encourage désormais ouvertement et incite les collectivités hésitantes à s'en emparer.

Le moment est en effet idéal pour une mesure positive pour le pouvoir d'achat. Pour les ménages à revenus bas ou moyens, il y a urgence. Comme le montrent nos simulations sur quelques ménages types dans six villes françaises, l'accès au parc locatif privé aux conditions moyennes du marché, est très difficile, voire impossible, même avec l'aide des APL³². Sans surprise, pour des ménages aux minima sociaux ou au SMIC, ou même pour un couple gagnant 3 000 euros par mois, les loyers parisiens sont inaccessibles. Mais c'est également vrai dans une ville de banlieue populaire comme Aubervilliers. Dans d'autres villes moins tendues, l'accès est plus contrasté. À Lille, Bordeaux, Toulouse ou Clermont-Ferrand, ces couples gagnant 3 000 euros par mois peuvent payer un logement locatif adapté à leurs besoins. En revanche, dans ces quatre villes, une personne allocataire du RSA ne peut accéder à rien aux prix du marché, pas même un studio.

³² Nos calculs simulent si des ménages types, avec différents niveaux de revenus, peuvent prétendre à un logement adapté à leurs besoins au niveau moyen des loyers de six villes, avec un taux d'effort maximal de 33 %, APL comprises. Les ménages ne pouvant accéder à ces logements ne se retrouvent pour autant pas forcément à la rue. Ils se rabattent la plupart du temps sur des solutions inadaptées en allant vivre en grande périphérie, en se reportant sur le parc dégradé aux loyers moins élevés, en supportant des taux d'effort insoutenables ou en se faisant héberger par des proches ou par la puissance publique.

				Accessibilité des loyers (en comprenant les APL)					
	Revenus	Loyers possibles hors APL (33 % de taux d'effort)	Types de logement	Clermont Ferrand	Lille	Bordeaux	Toulouse	Paris	Aubervilliers
Loyer T1				369 €	484 €	488 €	453 €	818 €	509 €
Personne seule au RSA	564 €	186 €	T1	Non					
Personne seule au minimum vieillesse	903 €	298 €							
Personne seule au Smic	1 458 €	481 €							
Loyer T2				378 €	621 €	626 €	581 €	1 115 €	694 €
Famille monoparentale, au RSA, 1 enfant	1 072 €	354 €	T2	Non					
Loyer T3				580 €	762 €	768 €	713 €	1 745 €	1 086 €
Famille monoparentale (revenus disponibles : -30% à la médiane), 2 enfants	1 711 €	570 €	T3	Non					
Couple (revenus disponibles : -30% à la médiane), 1 enfant	2 995 €	998 €							
Loyer T4				714 €	938 €	945 €	877 €	2 288 €	1 424 €
Couple (revenus disponibles : -30% à la médiane), 2 enfants	3 388 €	1 129 €	T4	Oui				Non	

Face à cette réalité, la décentralisation de la mise en œuvre de l'encadrement des loyers permet aux élus de s'approprier un enjeu politique de premier plan, alors que leurs marges de manœuvre pour jouer à court terme sur le prix du logement semblent par ailleurs relativement faibles. Ainsi, une mise en œuvre volontariste, en lançant une campagne d'information à destination des locataires, en renforçant les associations d'accompagnement aux droits comme les ADIL, ne peut qu'encourager les habitants à faire respecter leurs droits et donner toute sa portée à l'encadrement. Tout comme l'information des bailleurs privés ou des agents immobiliers, leur rappelant que la violation de l'encadrement des loyers peut entraîner des amendes de 5 000 euros pour les personnes physiques et 15 000 euros pour les personnes morales, en espérant que les premières amendes effectives dressées à Paris s'avèrent dissuasives.

L'encadrement des loyers, là où il a été appliqué, a été efficace. En deux ans à Paris, l'encadrement avait permis de diminuer le nombre et le niveau des « compléments de loyers » supérieurs au loyer-plafond imposé par quartier et par type de logement : « La part des dépassements est en effet passée de 26 % en 2015 à 23 % en 2016 et 21 % en 2017 et les compléments de loyer de 186 euros en 2015 à 165 euros en 2016 et 134 euros en 2017 », écrit ainsi l'Observatoire des loyers de

l'agglomération parisienne (OLAP) dans son dernier rapport. En clair, les loyers les plus chers sont moins nombreux et moins élevés. La loi, en fixant des bornes claires, amène un certain nombre de propriétaires à s'y aligner spontanément, sans que les locataires aient à intenter un recours. À l'inverse, « 2018, année de non-encadrement, s'est inscrite en rupture avec les années précédentes. Ainsi, la part des dépassements s'inscrit en hausse à 28 % (...) et les compléments de loyer auraient atteint 151 euros en moyenne (...) »³³.

Le CGDD, dans une étude de 2020, a confirmé les vertus de l'encadrement et a précisé qu'il avait profité en particulier aux ménages à bas revenus, vivant dans de petits logements : « L'encadrement des loyers à Paris, entre août 2015 et novembre 2017, a conduit, du fait des modalités d'encadrement choisis, à la baisse relative des loyers des appartements de petite surface par pièce, principalement occupés par des ménages à bas revenus. Ces nouveaux locataires ont donc vraisemblablement un taux d'effort (ratio dépenses de logement sur revenu disponible) plus faible que ceux ayant emménagé avant la réforme »³⁴.

La ministre du Logement a annoncé que l'encadrement serait prorogé après 2023 et « assoupli » dans le cadre de la loi 4D (prochaine loi de décentralisation attendue en 2021). Les autorités locales pourront-elles moduler les loyers plafonds à la baisse, comme le prévoyait la loi ALUR à l'origine ? Point positif, le projet de loi pourrait faire en sorte que les dépassements de plafonds de loyers soient mis en évidence clairement dans les offres de location.

Le projet de loi assouplira-t-il également la procédure pour appliquer l'encadrement ? À l'heure actuelle, celle-ci nécessite de recueillir l'adhésion politique de la commune, de son intercommunalité et du gouvernement. L'exemple de Marseille montre qu'un conflit entre la ville centre et sa métropole peut bloquer le processus. L'exemple des villes de la banlieue de Bordeaux qui n'ont pas pris le risque de candidater montre aussi que les critères de la loi Elan apparaissent trop restrictifs et brident les volontés locales. À noter toutefois que la Métropole de Grenoble a postulé à l'encadrement pour un territoire plus vaste que sa seule ville-centre, en y incluant 27 communes alentours. Il est donc nécessaire de **généraliser cet encadrement pour le renforcer juridiquement**. Il est aussi nécessaire de sortir de l'expérimentation pour le pérenniser et donner un horizon stable aux acteurs locaux. On peut également rappeler que l'encadrement devrait aussi s'appliquer à La Réunion, où les loyers sont élevés dans de nombreuses villes qui, faute d'appartenir aux villes soumises à la taxe sur les logements vacants, ne sont pas éligibles à l'encadrement des loyers.

³³ OLAP, « Le non encadrement des loyers à Paris en 2018 : des dépassements plus fréquents et plus marqués pour les nouvelles locations », 2019.

³⁴ CGDD, « Encadrement des loyers à Paris : une contrainte plus forte pour certains logements », juillet 2020.

Cette revalorisation de l'encadrement des marchés locatifs s'accompagne de **tentatives de plus en plus affirmées pour encadrer les plateformes de location touristique de type Airbnb**³⁵. De nombreuses villes européennes luttent dans ce sens face à une industrie de la location saisonnière qui vampirise les marchés locaux, accroît les tensions sur le marché du logement et alimente la hausse des prix. Amsterdam interdit les locations de courtes durées dans des zones où le marché du logement est très tendu, Londres limite le nombre de nuitées de location, Barcelone limite le nombre d'autorisations dans certaines zones ou sur un temps défini, Berlin instaure des déclarations obligatoires auprès des administrations locales, Rome impose des taxes de séjour élevées et Paris une compensation de surface affectée à la location touristique.

Avec la crise, les voyages et le tourisme ont été interrompus ce qui a entraîné une baisse des réservations pour de nombreuses locations de courte durée. Dans certaines villes, les propriétaires semblent même revenir au marché de longue durée. Ce contexte offre une opportunité à saisir pour redonner ces logements aux habitants et certaines communes, comme Paris, offrent des avantages aux propriétaires qui abandonnent Airbnb. Mais **la régulation locale se heurte encore à des contraintes nationales ou européennes**. La France par exemple rechigne à limiter davantage le nombre de nuitées autorisées à la location touristique par an pour les résidences principales. La réglementation européenne, de son côté, limite les marges de manœuvre des collectivités. L'adoption prochaine d'un Digital services act pourrait être l'occasion de mieux réguler les plates-formes de location touristique et de donner les moyens aux autorités locales d'appliquer la réglementation en vigueur en les contraignant à partager leurs données.

L'actualité internationale montre que les rapports de force peuvent et doivent changer, à condition de faire des loyers un véritable objet de débat politique. À Berlin, ces derniers mois ont ainsi montré l'enjeu de la modération des loyers, une cause qui a mobilisé dans la rue des dizaines de milliers de Berlinoises et qui a abouti à un blocage pur et simple des loyers pour cinq ans dans la capitale, une ville pourtant trois fois moins chère que Paris.

2. L'élargissement des territoires Logement d'abord

Outre l'encadrement des loyers, on peut noter avec satisfaction que de nombreuses collectivités se portent volontaires pour rejoindre la dynamique des territoires de mise en œuvre accélérée du Logement d'abord en répondant au second appel à manifestation d'intérêt lancé par l'État. Plus d'une trentaine de territoires ont fait part de leur intérêt (après les 23 retenus dans le 1^{er} AMI en 2018), parmi lesquels d'importantes collectivités, comme Paris, Marseille ou Rennes. Il est trop tôt pour analyser des dossiers en cours de préparation, mais de premiers échos incitent à un optimisme prudent.

³⁵ Feantsa et Fondation Abbé Pierre, « *La ville est à nous* », 2020.

Du point de vue des territoires, certains viendraient renforcer la cohérence des politiques déjà en cours. Par exemple, les départements du Rhône et de la Loire-Atlantique pourraient compléter utilement les politiques engagées depuis le premier AMI par les Métropoles de Lyon et de Nantes. De même, les candidatures parallèles de la Métropole d'Aix-Marseille et de la Ville de Marseille pourraient se conjuguer, plutôt que de se faire concurrence.

Sur le fond, les dossiers présentés affichent des ambitions prometteuses et mettent en avant des expérimentations intéressantes. On peut toutefois douter de la capacité de certains à engager un véritable changement de cap en direction du Logement d'abord. Les premiers éléments du dossier de candidature de la Ville de Paris montrent moins un changement de paradigme que la continuité et le renforcement d'actions positives déjà existantes (équipes mobiles psychiatrie précarité, prévention des expulsions, Nuit de la Solidarité, création d'une nouvelle pension de famille par arrondissement...). À noter que cette candidature voit le jour au moment où la préfecture d'Île-de-France cherche à structurer une feuille de route sur le sujet avec les acteurs du secteur, en espérant que les deux démarches puissent se conjuguer.

Dans la Métropole Aix-Marseille, la rédaction de la candidature a fait l'objet d'un travail en commun entre associations et institutions, y compris la ville et la métropole. Si l'objectif d'atteindre 700 relogements de ménages venant de la rue ou de l'hébergement peut paraître ambitieux, ce n'est qu'au regard du contexte de pénurie de logement et de non-respect assez généralisé de la loi SRU, et non des besoins bien plus élevés. Dans la région PACA, la candidature d'Avignon en solitaire pâtit de l'absence de la métropole ou du département, tandis que celle de Toulon ne semble pas faire de la sortie du sans-abrisme sa priorité et préfère se concentrer sur la prévention des ruptures.

En Bretagne, la Métropole de Rennes axe sa candidature sur l'accompagnement des jeunes en rupture. À La Réunion, la co-construction du dossier avec le monde associatif est encourageante. La candidature de La Réunion est bien plus mature qu'il y a deux ans, elle mobilise davantage de partenaires afin de consolider et d'étayer les actions déployées et ainsi résorber le sans-abrisme grâce au Logement d'abord.

Le bilan du premier AMI incite tout de même à la prudence. Les initiatives sont intéressantes mais pas de révolution majeure en vue, pour cause, principalement, le financement insuffisant dédié aux projets d'accès au logement. Avec 4 millions d'euros supplémentaires en 2021 pour une dizaine de territoires supplémentaires, et aucune visibilité au-delà, il est peu probable que le Logement d'abord prenne une dimension centrale dans les politiques nationales et locales d'ici la fin du quinquennat.

Cet intérêt pour le sort des personnes sans domicile doit aussi s'accompagner d'une attention particulière portée aux conditions de vie des personnes sans abri et à

leurs droits, dont la Fondation Abbé Pierre rappelle les fondamentaux aux élus locaux. Près de 200 candidats aux élections municipales s'étaient engagés à adopter officiellement et à faire respecter la **Déclaration des droits des personnes sans abri**, parmi lesquels le droit à se loger mais aussi aux services de base, à la domiciliation, au respect de son « domicile », même précaire. Pour l'instant, seul le conseil municipal de Villeurbanne a adopté cette déclaration, tandis que le Conseil de Paris s'est engagé à le faire prochainement. On peut toutefois aussi relever que les nouvelles municipalités de Marseille et Strasbourg ont, parmi les premiers gestes de leur mandat, abrogé leurs arrêtés anti-mendicité.

3. Attention au procès fait à la densité

À côté de ces initiatives encourageantes dans l'attention portée par certaines municipalités au sujet des ménages les plus mal-logés, certaines tensions récurrentes ont été soulignées, au cours de la campagne des municipales, entre l'impératif de préserver l'environnement et celui de produire les logements qui manquent dans les zones tendues. De nombreux candidats et nouveaux élus, en particulier, s'en sont ainsi pris à la « densité ».

Dans un contexte épidémique qui a mis en évidence un lien éventuel entre contaminations au Covid et densité de l'habitat, cette densité fait l'objet d'une méfiance grandissante. Pendant la campagne des municipales, de nombreux candidats ont promis de dédensifier les villes, au risque de geler les programmes de construction de logement et d'accroître la pénurie dans les zones sous tension et en accroissement démographique. Des élus affichent leur volonté de « construire plus », comme à Marseille. Mais d'autres, comme à Bordeaux, décident de geler tous nouveaux programmes de construction pour les réévaluer. À Strasbourg, la nouvelle municipalité promet de « construire moins ». La densité, qui était vue comme une solution difficile mais nécessaire il y a quelques années par les urbanistes et de nombreux écologistes, doit-elle être proscrite ?

Mais la densité de quoi ? Du bâti, des logements, des ménages, des habitants, du nombre d'habitants par pièce ? Face au surpeuplement dans les grandes agglomérations par exemple, qui est une des formes du mal-logement les plus difficiles à vivre, comme l'a confirmé le confinement, construire davantage de logements contribuerait à densifier davantage ces villes, au sens du nombre de logements par km², mais pas du nombre d'habitants déjà présents.

À partir de quand une ville est-elle « trop dense » ? Si l'on peut comprendre qu'un niveau de 20 000 habitants au km² comme à Paris, voire 40 000 dans certains arrondissements, entraîne des difficultés (manque d'espaces publics et d'espaces verts, congestion, pollution, bruit, équipements sous tension permanente), ce niveau propre à Paris intramuros ne se retrouve nulle part ailleurs en France. Rien que dans les départements de la petite couronne, la densité chute de moitié à Montreuil, Pantin ou Bobigny (10 000 habitants au km²). Dans les autres

capitales régionales, on est à 6 500 habitants au km² à Lille, 4 500 à Nantes, 4 000 à Rennes, 3 500 à Strasbourg, six fois moins qu'à Paris. Pour l'Insee, les « communes densément peuplées », qui accueillent 25 millions d'habitants, ont une densité moyenne de 2 600 habitants au km², huit fois moins dense que la capitale. Brest Métropole compte 1 000 habitants au km², 20 fois moins qu'à Paris. Bref, la critique de la densité est à apprécier localement et surtout à relativiser.

La densité est même nécessaire si l'on veut éviter la dépendance à la voiture. S'il est tout à fait réaliste d'émanciper les urbains de la voiture, cet objectif est beaucoup plus difficile à atteindre à la campagne, où il est fréquent de prendre la voiture pour aller chercher le pain, déposer les enfants à l'école ou même pour sortir les poubelles. Les transports en commun, s'ils sont très efficaces en zone dense, peinent à desservir les zones rurales aussi correctement. Rien d'étonnant dès lors que la prévalence de la vulnérabilité énergétique liée aux mobilités soit de 25 % dans les communes de 5 à 1 000 habitants, contre 5 à 8 % dans les communes de plus de 100 000. Et en ce qui concerne la vulnérabilité énergétique liée au logement, elle est également plus forte dans les petites communes, où les logements sont plus grands et moins collectifs, que dans les grandes villes (24 à 27 % dans les communes de moins de 20 000 habitants, contre 10 à 15 % dans les communes de plus de 100 000)³⁶, engendrant plus de dépenses de chauffage et de déperdition énergétique.

Si une densité excessive est parfois légitimement mal vécue, **il est possible d'éviter ce sentiment d'étouffement** : végétalisation des villes, rénovation énergétique des immeubles et des équipements publics, réhabilitation de l'habitat indigne et rénovation urbaine, création d'espaces verts et de jardins partagés, entretien d'espaces publics ouverts à toutes et tous, formes urbaines sans gratte-ciel, politique du logement qui réduise le surpeuplement des logements, et surtout réduction drastique de la place de la voiture pour réduire bruit, accidents et pollution et gagner de l'espace pour mieux vivre... Mais aussi l'absence de ségrégation urbaine, pour éviter le « mal des banlieues ».

L'argument du « bétonnage » reste ambigu, si l'on considère que la densité n'en est pas forcément le synonyme et qu'elle laisse place à la végétalisation, à la terre pleine, tout comme les constructions elles-mêmes peuvent utiliser le bois, la paille ou la terre, des alternatives qui devraient être promues. Pour un nombre d'habitants donné, l'inverse de la ville dense est la ville étalée. **Or, c'est bien l'étalement urbain qui est le principal facteur d'artificialisation des terres, et donc de « bétonisation »**. Les logements collectifs, très majoritaires dans la construction neuve, sont particulièrement économes, puisqu'ils sont à l'origine de seulement 3 % de l'artificialisation annuelle, contre 50 % pour les maisons. Autrement dit, le développement de la ville dense est un moyen de produire des logements neufs sans porter une atteinte excessive aux terres agricoles ou naturelles. On peut aussi

³⁶ CGDD, « Les ménages et la consommation d'énergie », mars 2017.

ajouter, pour les amateurs de maisons, que l'habitat individuel n'est pas forcément antinomique avec la densité s'il s'agit de maisons mitoyennes, de maisons de villes ou même de lotissements bien pensés, plutôt que de maisons au milieu de parcelles isolées. Là encore, un minimum de densité est nécessaire.

Rappelons que **la démographie française**, contrairement à celle des pays voisins, est dynamique, avec une hausse continue du nombre d'individus et encore plus importante du nombre de ménages, ce qui est le **critère principal pour guider la politique du logement**, puisqu'à chaque ménage doit correspondre un logement. Le nombre de ménages en France est passé de 15 à 30 millions entre 1962 et aujourd'hui, et le CGDD estime qu'il augmentera encore de 25 % d'ici à 2050³⁷. Et à moins d'imposer une décroissance des naissances, des séparations, des décohabitations, du vieillissement et des migrations, il faudra répondre du point de vue des logements à sept millions de ménages supplémentaires, sans compter les millions déjà en surpeuplement ou sans logement personnel.

La France construit environ 400 000 logements par an depuis une décennie, mais cela n'est pas encore suffisant. **Nous aurons encore, au moins pendant 20 à 30 ans, à construire des logements en nombre.** C'est un défi gigantesque pour faire reculer l'absence de logement personnel qui touche un million de personnes, le surpeuplement qui affecte 10 % des Français, les 300 000 enfants qui vivent un surpeuplement accentué. Mais **une densité supportable**, c'est aussi des projets d'aménagement cohérents, un urbanisme « tactique », une gestion raisonnée du foncier et des constructions réfléchies du point de vue de la surface habitable, des espaces extérieurs, des matériaux utilisés et de leur environnement à la fois immédiat et dans un rayon de 100 kilomètres. Or, toute décision prise aujourd'hui aura des conséquences à très long terme que ce soit l'arrêt de la production de logement sur le mal-logement ou une production insensée sur notre bien être quotidien.

La mobilisation, voire la réquisition, des **logements vacants** peut y répondre dans une moindre mesure. Si l'on retire aux trois millions de logements vacants comptés par l'Insee ceux en attente d'une transaction, d'une relocation ou de travaux (la vacance « frictionnelle », liée aux déménagements), ceux bloqués en raison de contentieux juridiques difficiles à démêler, ceux en mauvais état ou situés dans des zones peu demandées (comme à Vichy ou Nevers), 140 000 restent immédiatement mobilisables dans les zones tendues³⁸. Le programme « **Action cœur de ville** » est sans doute une autre voie pour repeupler et redynamiser intelligemment des secteurs en dépression et contenir quelque peu l'étalement urbain résidentiel, mais aussi commercial, à partir de l'existant. Tout comme l'arrêt de la construction de bureaux qui ne trouvent pas preneurs, d'autant plus en période d'expansion du télétravail.

³⁷ CGDD, « *La demande potentielle de logements à l'horizon 2030 : une estimation par la croissance attendue du nombre de ménages* », Le point sur... n°135, 2012.

³⁸ IGF-CGEDD, *Mobilisation des logements et des bureaux vacants*, 2016.

4. Une loi SRU à renforcer et prolonger

Face à la panne de la construction et à la mauvaise volonté de certains élus locaux, le gouvernement doit renforcer et prolonger l'application de l'article 55 de la loi SRU, qui impose 20 ou 25 % de logements sociaux dans les communes urbaines en 2025. Cette loi efficace est encore trop inégalement appliquée selon les maires et même selon les préfets qui veillent à sa mise en œuvre.

L'utilité de la loi SRU n'empêche pas des centaines de communes d'essayer d'y échapper, de multiples manières. Face à ces comportements, les préfets disposent de marges de manœuvre pour apprécier la bonne ou la mauvaise foi des élus locaux. Force est de constater que, malgré une sévérité légèrement accrue par rapport aux périodes précédentes, les préfets rechignent à sanctionner réellement les maires récalcitrants.

Alors que 269 communes avaient été carencées lors du précédent triennal (soit 41 % des 649 communes n'ayant pas atteint leurs objectifs), les préfets cette année en ont proposé 251 à la carence (soit 46 % des communes carencables). Le taux de carencement proposé initialement par les préfets est donc en légère hausse et 29 communes supplémentaires ont été ajoutées in fine à la carence. Les taux de majoration des prélèvements ont également été orientés à la hausse, mais il est très rare qu'ils aillent au-delà du triplement, alors que la loi autorise leur quintuplement. Et les reprises des autorisations d'urbanisme par le préfet ne sont presque jamais imposées (11 communes).

Surtout, les préfets ne semblent pas oser appliquer la loi dans la région Paca face à certaines communes puissantes, comme le montre le refus incompréhensible, pour la deuxième fois de suite, de proposer à la carence la Ville de Nice, pourtant une fois de plus largement défaillante (13 % de Hlm, objectif triennal atteint à 29 % seulement). Comme l'écrit la commission nationale SRU dans son avis de décembre 2020, « *les propositions de mise en carence n'apparaissent pas toujours suffisantes au regard de l'exigence de fermeté attachée à ce bilan, considérant les taux de réalisation de certaines communes (non proposées à la carence), parfois très éloignés de leurs objectifs, sans que des obstacles insurmontables ne semblent justifier cette situation* ».

L'État doit être plus ferme, mais il doit aussi aider, en créant les conditions propices à la production Hlm. À cet égard, il apparaît indispensable de revenir sur la ponction sur les organismes Hlm (la « réduction de loyer de solidarité » – RLS, qui prélève 1,3 milliard d'euros par an sur leur capacité d'autofinancement), rabaisser leur taux de TVA à 5,5 % pour les PLUS et revaloriser les aides à la pierre, en particulier pour réaliser des PLAI.

Enfin, **il est désormais temps d'envisager la prolongation de la loi SRU**, qui fixe des objectifs pour 2025 sans perspectives au-delà. Vu le cumul des retards, il est évident que plusieurs centaines de communes n'auront pas atteint leur objectif de 20 ou 25 % à cette date. Il faut donc modifier la loi et fixer de nouveaux

délais, exigeants et réalistes. La dernière période triennale (2023-2025) doit sans doute être aménagée, pour ne pas risquer de décrédibiliser les injonctions de l'État en imposant des objectifs inaccessibles. Bien que les communes récalcitrantes ne doivent pas s'en sortir à si bon compte, ce qui impose également de renforcer les sanctions et la substitution de l'État aux maires récalcitrants. La loi doit être modifiée bien avant le 1^{er} janvier 2023 pour laisser aux communes le temps de s'organiser. Une modification lors de l'année électorale 2022 étant peu probable, c'est donc en 2021 que les parlementaires doivent s'emparer de cette question, comme l'envisage le gouvernement dans le cadre du projet de loi 4D.

Ce nouveau délai post-2025 pourrait s'échelonner sur six années supplémentaires et s'accompagner d'un renforcement du dispositif à Paris, Lyon et Marseille en déclinant les quotas Hlm dans chacun de leurs arrondissements, à hauteur de 10 ou 15 % de logements sociaux minimum. Pour la faire vivre dans l'opinion publique, auprès des élus locaux et au sein de l'État, un nouveau délégué interministériel à la mixité dans l'habitat pourrait être nommé.

La Fondation Abbé Pierre restera vigilante, comme l'avait été son fondateur en son temps, pour que, à l'occasion de sa prolongation, cette loi symbolique du vivre-ensemble soit renforcée, malgré les pressions récurrentes de certains élus qui semblent faire plus d'effort pour la contourner que pour garantir le droit au logement de tous nos concitoyens.

Conclusion

Au final, la crise a-t-elle levé les freins à la résorption de la crise du logement, identifiés dans le *Rapport sur l'état du mal-logement en France 2015* ? Premièrement, **a-t-elle permis d'améliorer la connaissance des situations de mal-logés restés dans l'invisibilité jusque-là ? D'une certaine manière oui**, puisque de nombreuses personnes sans abri qui n'appelaient plus le 115 ont pu, durant le confinement et ensuite, trouver des solutions d'hébergement et réapparaître ainsi dans le spectre d'observation de la puissance publique. De même, des actions en direction des personnes en bidonvilles ou en squats, dans l'urgence pour leur permettre de se protéger face au Covid, ont permis parfois de renouer des liens. Les personnes sans domicile et mal-logées se sont rappelées au souvenir du public et des décideurs.

Toutefois, les mécanismes d'observation ont été la plupart du temps élaborés dans l'urgence, tandis que les outils d'observation pérennes ont été plutôt fragilisés par la crise : de nombreuses Nuits de la Solidarité ont été ajournées, seules quelques

villes comme Paris et Strasbourg les ayant maintenues. De même, la crise a retardé la mise en œuvre de l'enquête nationale logement de l'Insee, attendue depuis 2013. Quant à celle sur les sans-domicile, elle serait annoncée pour... 2025. Les bidonvilles et grands squats ne font plus l'objet d'un dénombrement aussi régulier et complet que par le passé. Quant à l'outil Si-SIAO, censé depuis des années apporter une vision plus précise des personnes sans logement, il a sombré à la veille du plan hivernal 2020 dans un *bug* fragilisant la protection des données personnelles, le suivi des diagnostics sociaux et la visibilité sur les demandeurs et sur les places disponibles.

Ensuite, la crise sanitaire a-t-elle desserré la contrainte financière à l'investissement dans le logement ? C'est ce qui est ressorti de l'allocution présidentielle promettant d'agir « quoi qu'il en coûte » face à la pandémie et dans le soutien à l'économie. Dans un premier temps, il est vrai que les secteurs de l'aide sociale et de l'hébergement, pendant quelques semaines, ont bénéficié de rallonges budgétaires, pour débloquer des places d'hébergement ou pour financer des tickets service. Plus tard, ces places ont été majoritairement pérennisées. Toutefois, ces efforts, somme toute relativement limités quand on les compare aux centaines de milliards d'euros de dépenses publiques consenties dans la période, ont été modérés. Et les aides restent ponctuelles au détriment d'une revalorisation pérenne des revenus des ménages les plus pauvres, ou de celles versées par Action Logement aux locataires à la même période.

Surtout, **les politiques de réduction de la dépense publique, en ponctionnant les principaux outils de la politique du logement (APL, monde Hlm, Action Logement), se poursuivent**, voire s'aggravent de manière aveugle, avec de nouvelles ponctions sur les allocataires APL et sur Action Logement. Les aides ponctuelles face à la maladie ou face à l'hiver montrent que **la logique plus pérenne du Logement d'abord**, malgré certaines expérimentations intéressantes, **ne guide toujours pas les politiques publiques**, qui se limitent encore trop souvent à une gestion dans l'urgence, quitte à dépenser davantage, pour des actions qui se veulent limitées dans le temps mais qui bien souvent ne font qu'installer dans la précarité des centaines de milliers de personnes. Là encore, le manque d'anticipation face au sans-abrisme, à certains égards assez proche de celui face à la pandémie, se traduit par des coûts importants et des dégâts humains incommensurables qu'une politique de prévention plus active aurait pu limiter.

Si la contrainte budgétaire a été exceptionnellement desserrée en 2020, qu'en sera-t-il demain ? Il importera **de veiller à ce que la politique de relance n'aggrave pas les inégalités**. Une politique de relance a des effets sur les inégalités en fonction des catégories sociales qui bénéficient le plus des aides d'État en période de crise, et on a constaté que ce n'était pas forcément ceux qui en avaient le plus besoin qui en recevaient le plus. Mais il faudra également examiner la manière dont les dettes ainsi créées seront gérées. La voie empruntée par le gouvernement est à cette aune inquiétante quand il prévoit de rembourser une partie de la « dette-

Covid », à hauteur de près de 100 milliards, en prolongeant jusqu'en 2033 la « Contribution pour le remboursement de la dette sociale » (CRDS), une cotisation créée à l'origine pour rembourser la dette de la sécurité sociale. La CRDS est en effet une cotisation aveugle socialement, payée par chaque ménage sur 0,5 % de ses revenus, alors que l'on aurait pu attendre une mise à contribution des hauts revenus et des hauts patrimoines. De même, on peut craindre qu'une volonté de rembourser trop rapidement la dette Covid entraîne dans les années qui viennent une politique de réduction des services publics et des prestations sociales, comme cela avait été le cas peu après la crise de 2008, au risque de fragiliser encore les ménages modestes. À l'inverse, une politique pertinente consisterait plutôt à profiter de ces investissements pour miser sur les secteurs permettant de maximiser les coûts évités à l'avenir, en favorisant les secteurs du soin, de la prévention et de l'écologie. Plus généralement, le débat sur les modalités d'endettement, aux échelles française et européenne, est crucial pour l'avenir. Sans doute la dette Covid devra-t-elle en partie être mutualisée à l'échelle européenne et en partie monétisée ou annulée *in fine*, d'une manière ou d'une autre, grâce à la BCE. Pour le reste, les ménages aisés et les entreprises (en particulier celles qui n'ont pas été touchées par la crise voire qui en ont tiré profits) devront être mis à contribution.

Troisièmement, les freins idéologiques à l'intervention sur le marché sont-ils levés ? Manifestement, ils restent très ancrés dans les politiques. La crise a légitimé l'action publique à grande échelle, mais celle-ci s'est traduite la plupart du temps par un soutien massif, rapide et sans condition aux entreprises, tandis que l'aide aux ménages était contingentée, tardive et soumise à de multiples critères. Sur les marchés immobiliers également, les aides aux ménages sont restées modestes. La principale entrave au marché, bienvenue, a été la prolongation de la trêve des expulsions, puis une consigne donnée aux préfets de les limiter au maximum. On attend en revanche toujours des réformes structurelles sur la prévention des expulsions tout autant que sur l'accès au marché locatif privé, à travers une garantie universelle des loyers. On aurait pu penser également que l'heure était venue d'aider les acteurs du monde Hlm, pour produire davantage et accompagner leurs locataires en difficulté, mais là aussi c'est la déception qui domine, avec la poursuite des coupes de la RLS et un soutien plutôt aux logements intermédiaires, proches des prix du marché, plutôt qu'aux logements sociaux. Seule éclaircie, la cause de l'encadrement des loyers est revenue en force, grâce à de nouveaux élus locaux désireux de modérer les loyers dans les métropoles et à un retour en grâce du dispositif au sein du gouvernement.

Quatrièmement, les freins liés à une gouvernance éclatée qui dilue les responsabilités et complexifie les prises de décision, demeurent. La gestion de crise a eu l'avantage de mettre autour de la table, dans la plupart des territoires, les différents acteurs de la politique sociale du logement et de l'hébergement. Mais le retour au fonctionnement classique des institutions, après la crise, en l'absence de clarification des rôles, devrait plutôt renforcer les anciens clivages. Dans la crise, la figure du président de la République au niveau national, décidant seul, a rarement été aussi imposante, voire écrasante pour les collectivités,

tandis qu'à l'échelle locale c'est le maire qui a été aux avant-postes auprès des citoyens. Il n'est donc pas évident du tout que l'échelon de l'intercommunalité, peu visible et pourtant adapté pour mener des politiques urbaines à l'échelle pertinente, ait réussi à émerger, faute de légitimité démocratique. Les échéances électorales municipales de 2020, centrées encore une fois sur l'élection des maires, n'ont en effet pas réussi à faire connaître les élus et les enjeux intercommunaux.

Enfin, qu'en est-il du poids social et politique des plus modestes, dont on sait qu'il surdétermine bien souvent leurs difficultés à bénéficier de politiques adaptées ? La légitimité brièvement retrouvée des premiers de corvée permettra-t-elle de faire basculer les rapports de force ? Il est vrai que le confinement a permis de mettre au centre de l'attention les métiers les plus indispensables à la société, occupés majoritairement par les catégories parmi les plus précarisées et mal-logées de la population. Pour autant, cette brève mise en lumière n'a pas abouti à une revalorisation structurelle. Sachant par ailleurs que le durcissement de la puissance publique observé face aux mouvements sociaux récents se ressent également dans le monde du logement et associatif quand on voit les évacuations de migrants et de bidonvilles qui se déroulent dans des conditions effroyables, mais aussi les nombreux exemples de structures associatives dont l'action est interrompue ou mise en péril du fait de leurs prises de positions « militantes », en faveur du droit au logement³⁹, à la santé, à l'alimentation... Comme le relève l'Observatoire des libertés associatives, « *la possibilité de telles sanctions et l'insuffisance de protections adéquates génèrent un climat général peu favorable au rôle d'aiguillon démocratique des associations*⁴⁰ ». Bref, faute de réorientations pérennes des politiques publiques, le risque est que le surcroît d'attention reste ponctuel, au détriment du long terme et des changements structurels, qui sont pourtant plus que jamais nécessaires. La bataille n'est pas terminée, mais certaines occasions ratées ne se présenteront pas de nouveau avant longtemps. Il est rare d'avoir à disposition 100 milliards d'euros pour un plan de relance, et les effets de mauvais choix ou de non-choix se feront sentir pendant des années s'ils ne sont pas réajustés rapidement. Comme le dit un dicton anglais, « *il ne faut jamais gaspiller une crise* ».

C'est pourquoi le débat autour de réformes d'ampleur de la politique du logement de long terme devra être posé à l'occasion de l'élection présidentielle 2022, autour de plusieurs priorités parmi lesquelles :

- établir un revenu minimum garanti pour éradiquer la grande pauvreté monétaire ;
- encadrer les marchés et redistribuer la rente immobilière ;

³⁹ HCLPD, « *Cinq conditions nécessaires à la mise en œuvre du "Logement d'abord"* », 2018.

⁴⁰ Observatoire des libertés associatives, « *Une citoyenneté réprimée* », 2020.

- produire des logements en évitant au maximum d'artificialiser des terres et adapter le logement neuf et ancien aux aspirations post-Covid (espaces verts, superficie, télétravail...⁴¹) ainsi qu'aux besoins grandissant des ménages (vieillesse, handicap, isolement...);
- mieux financer le logement social et faire du Logement d'abord un axe central de la politique du logement et de l'action sociale
- éradiquer les passoires énergétiques en dix ans.

⁴¹ L'expérience du confinement amène les habitants à réévaluer leurs aspirations. Beaucoup affirment vouloir habiter dans des zones disposant de davantage d'espaces verts, dans des logements plus vastes et dotés d'espaces extérieurs, voire acheter une résidence secondaire. Est-ce que cette tendance émergente survivra aux confinements ? Est-ce que les programmes immobiliers s'adapteront à cette nouvelle donne et est-ce que les ménages en auront les moyens ? Est-ce que l'on assistera à de nouvelles mobilités et à un aménagement du territoire différent ? Est-ce que les villes denses elles-mêmes tenteront de s'adapter ? Les demandes Hlm évoluent-elles dans ce sens ? Seules de premières observations nous permettront d'y répondre.

Le 26^{ème} rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre décrit et analyse **les conséquences sur le mal-logement de l'irruption inattendue de la crise** sanitaire, économique et sociale liée à la pandémie de Covid.

Cette situation inédite est intervenue dans un contexte de crise du logement déjà grave et bien ancrée, amplement démontrée lors des rapports précédents. Dès lors, les épisodes de confinement et de couvre-feu ont reflété les inégalités de logement et remis au centre de nos vies **l'importance cruciale de disposer d'un chez-soi décent**. Pour les victimes du mal-logement, auxquelles cette enquête donne la parole, rester à domicile en bidonville, dans des quartiers dégradés, en habitat indigne ou surpeuplement, représente une souffrance, pour soi et pour ses enfants, et entraîne un risque de contamination accru. Pour les plus de 300 000 personnes sans-domicile, à la rue ou dans des hébergements d'urgence plus que jamais inadaptés, la crise a suscité un bouleversement dans un système d'aide déjà fragile et sous tension, malgré la mobilisation d'acteurs publics et associatifs.

Alors que l'on aurait pu croire que cet épisode se limite à une parenthèse douloureuse, **cette crise apparaît de plus en plus comme porteuse de conséquences durables**. Chute de la production de logements, notamment de logements sociaux, blocage des attributions Hlm, montée des impayés, accroissement de la précarité et du chômage, rupture de suivis sociaux, destructions d'emplois à venir et endettement généralisé... : l'étendue des dommages à moyen terme reste encore à qualifier mais on sait d'ores et déjà que **les répercussions sociales de cette crise seront importantes**.

Face à cela, les politiques publiques ont été réactives pour limiter la casse sociale, mais se contentent trop souvent de mesures conjoncturelles et insuffisantes. Alors que la crise aurait pu représenter une opportunité de changements structurels pour mettre à l'honneur la protection des plus faibles, la valorisation des services publics essentiels, la refonte des minima sociaux et la relance du Logement d'abord, le plan de relance apparaît, pour tous ces chantiers indispensables, comme **une occasion manquée** pour changer profondément et durablement les priorités de la puissance publique.

Le rapport analyse plus particulièrement la **rénovation énergétique des logements**, présentée quant à elle comme centrale dans le plan de relance, pour en montrer tout l'intérêt sur le plan social et écologique, mais aussi les limites au regard de l'ambition dont elle fait l'objet.

Ce rapport montre à quel point le chemin qui reste à parcourir pour mettre les plus fragiles au cœur de l'action publique est long et sinueux. Il appelle à un changement de braquet sur les questions sociales et écologiques, mais aussi à **un sursaut collectif** pour faire de la fraternité une des valeurs cardinales de notre société.



Délégation générale

3-5, rue de Romainville - 75019 Paris

Téléphone : 01 55 56 37 00

Télécopie : 01 55 56 37 01

www.fondation-abbe-pierre.fr

