

FONDATION  
Abbé Pierre

# L'état du mal-logement en France 2021

RAPPORT ANNUEL #26

## SOMMAIRE

### PREMIER CAHIER

***Double peine et bombe à retardement :  
les mal-logés face au choc du Covid***

### DEUXIÈME CAHIER

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

### TROISIÈME CAHIER

***Plan de relance :  
une chance pour la rénovation énergétique ?***

### QUATRIÈME CAHIER

***Les chiffres du mal-logement***

### BON DE COMMANDE



PREMIER CAHIER

*Double peine et bombe à retardement :  
les mal-logés face au choc  
du Covid*

# L'état du mal-logement

## en France 2021

RAPPORT ANNUEL #26





## PREMIER CAHIER

# *Double peine et bombe à retardement : les mal-logés face au choc du Covid*

## INTRODUCTION

**D**eux expressions reviennent fréquemment depuis quelques mois pour qualifier l'impact de la crise sanitaire sur les conditions de logement : double peine pour ce qui concerne les personnes sans abri ou mal-logées ; bombe à retardement pour les ménages modestes et, par extension, pour tous les acteurs du secteur « de la rue au logement », de l'urgence et de l'hébergement, du logement social et de l'immobilier.

À l'analyse et après avoir rencontré des acteurs de première ligne et des personnes ayant subi le confinement-déconfinement-reconfinement, on peut affirmer qu'avec la crise sanitaire, la crise du logement est devenue plus grave et plus profonde. Les deux « crises » se conjuguent pour mettre en lumière la gravité du mal-logement et les impasses des politiques censées y répondre.

***Double peine et bombe à retardement : les mal-logés face au choc du Covid.***

## MAL-LOGÉS ET CONFINÉS : « LA DOUBLE PEINE »

### Une période particulièrement difficile à vivre pour les personnes mal-logées touchées par le mal-logement

#### POUR LES PERSONNES SANS DOMICILE, DES BESOINS DE BASE NON SATISFAITS ET UN ISOLEMENT ACCRU

Dans les premiers temps du confinement mais aussi parfois durant toute la période du premier confinement, entre le 17 mars et le 11 mai 2020, les personnes sans abri ont pu se retrouver dans l'incapacité de satisfaire leurs besoins de première nécessité. Les personnes sans abri ont tout d'abord rencontré d'importantes difficultés pour se nourrir, en raison de la fermeture de certains accueils de jour et restaurants sociaux, de la restriction du nombre et de la fréquence des maraudes (notamment durant les premières semaines) et de la perte des revenus issus de l'économie informelle (mendicité, travail non déclaré, etc.).

L'accès à l'eau, pour boire, se laver, cuisiner et respecter les mesures barrières, s'est également révélé très complexe en raison de la fermeture des fontaines, douches et toilettes publiques durant les premiers jours et semaines du confinement, liée à la fois au manque de personnel pour les entretenir et aux exigences de décontamination de ces lieux.

Une fois le « choc » passé, quelques solutions ont été proposées dans certaines villes (ouverture des douches et sanitaires des gymnases, stades ou piscines) et les maraudes et distributions alimentaires ont progressivement repris.

Les personnes vivant en bidonvilles de leur côté ont souffert de l'absence de points d'eau dans la majorité des terrains. De nombreuses communes, poussées à agir par les services de l'État et les interpellations associatives, en ont progressivement installé, mais les raccordements se sont souvent révélés insuffisants (un robinet par lieu de vie, par exemple), ont parfois été retirés après le confinement et quelques sites sont restés sans solution.

L'isolement que les personnes sans abri connaissent d'ordinaire a été d'autant plus marqué que les liens sociaux qu'elles avaient pu développer ont souvent été subitement rompus. En manque d'informations sur l'épidémie, de consignes de protection, de structures restant ouvertes, d'autant plus avec la fermeture des accueils de jour et médiathèques, elles n'avaient plus accès à un ordinateur, aux médias, ou ne pouvaient plus recharger leur téléphone. Cette rupture a eu plusieurs conséquences dont celles de renforcer leur isolement mais aussi de brouiller leurs repères. L'isolement a pu être renforcé par la crainte des contrôles et des amendes.

La crise sanitaire a rendu impératif de proposer un hébergement à toutes les personnes sans abri. Dès l'annonce du confinement, les pouvoirs publics ont trouvé dans l'urgence de nouvelles solutions de mise à l'abri. En complément des 157 000 places d'hébergement déjà financées et

des 14 000 places hivernales prolongées, plus de 20 000 places d'hébergement supplémentaires ont ainsi été ouvertes durant le confinement, dont 11 000 à l'hôtel.

Mais les hébergements supplémentaires se sont révélés insuffisants pour répondre à l'ampleur des besoins. Selon le Collectif des Associations Unies, le 9 avril, plus de la moitié (53 %) des demandes au 115 n'avaient pu être satisfaites. Parmi les 3 418 personnes (hors Paris) ayant sollicité le 115 ce jour-là, 1 794 n'ont pas bénéficié d'un hébergement, et ce chiffre n'inclut pas les personnes ayant renoncé à appeler la plateforme. Parmi les personnes ayant obtenu un hébergement, beaucoup ont été **contraintes de cohabiter avec un ou plusieurs inconnus dans des espaces restreints, tels qu'une chambre d'hôtel**, sans avoir été préalablement testés, de quitter leur quartier et de perdre leurs repères avec ce que cela implique (perte de leurs connaissances et de ressources), tandis que les animaux de compagnie étaient interdits dans la majorité des hébergements. Certains ont ainsi refusé une solution d'hébergement ou l'ont quitté après quelques jours ou semaines.

L'ouverture de places d'hébergement supplémentaires, majoritairement dans des chambres individuelles à l'hôtel, ainsi que le contexte de crise sanitaire et la crainte de subir des contrôles des forces de l'ordre ont mené à une forte **augmentation des demandes de personnes chez qui on observe habituellement un non-recours très important**, notamment les personnes seules.

Le confinement a par ailleurs mis en lumière la précarité des solutions d'hébergement chez des tiers.

« Au fur et à mesure du confinement, on a vu sortir des gens : des greniers, de caves, de cabanes de jardin... des gens sans désir d'accompagnement et qui ne nous sollicitaient plus, mais qui avaient une routine avec les Restos du cœur qui ont fermé leurs permanences, donc ils se sont rapprochés du centre-ville. »

[ SIAO 67 ]

### DANS DE MAUVAISES CONDITIONS DE LOGEMENT : DES DIFFICULTÉS AMPLIFIÉES ET DES RISQUES DE CONTAMINATION RENFORCÉS

Les personnes vivant en résidences sociales, en foyers ou en centres d'hébergement, celles qui ont été confinées dans leur habitat indigne, vétuste et dangereux, parfois surpeuplé, ont vu leurs conditions de vie se dégrader fortement.

Contraintes de partager leur chambre à deux ou trois, voire plus, sans que des tests de dépistage aient été réalisés au préalable, dans des **structures où les cuisines, douches ou sanitaires sont collectifs (FTM, centres d'hébergement, certains hôtels...)**, la majorité des personnes sans domicile ont vécu cette période dans des conditions de vie inadaptées à la situation sanitaire. **Or, les personnes sans abri sont souvent à haut risque sur le plan médical, et une part importante souffrent de troubles respiratoires.** En cas de contraction du Covid-19, elles ont donc plus de risques de développer de graves symptômes ou de mourir. Pourtant, dans un hôtel en Isère par exemple, 140 personnes se sont partagé une cuisine de 20 m<sup>2</sup> et une salle à manger de 40 m<sup>2</sup> pendant des mois. Près de Rennes, un hôtel n'offrait que des chambres très humides partagées par quatre ou cinq personnes sans espace pour manger ou faire les devoirs des enfants, ni possibilité d'aérer les salles de bains.

**Double peine et bombe à retardement : les mal-logés face au choc du Covid.**

## DES INÉGALITÉS DE LOGEMENT MISES EN LUMIÈRE PAR LE CONFINEMENT

Sans surprise, MSF a montré qu'à l'été 2020, dans des centres d'hébergement, des foyers de travailleurs migrants ou des gymnases, 52 % des personnes précaires accueillies avaient été touchées par le virus, cinq fois plus que la moyenne francilienne.

De même, **les personnes vivant en suroccupation sont exposées à un risque accru de contamination** en cas de maladie de l'un des membres du foyer. Des économistes ont ainsi observé que le taux de surpeuplement représentait le principal déterminant des différences de mortalités constatées entre communes. D'après les données de l'enquête EpiCov, 9,2 % des personnes vivant dans un logement surpeuplé avaient été touchées par le virus en mai, contre 4,5 % de la population générale.

Comme en surpeuplement, les personnes qui vivent **dans un logement insalubre**, y ont été exposées en continu durant le confinement. Certaines ont préféré quitter leur logement pour le confinement et être hébergées par un tiers, malgré une cohabitation parfois complexe. D'autres se sont retrouvées « bloquées » dans leur logement alors que leurs solutions habituelles pour y échapper étaient devenues impossibles. Le confinement a démultiplié les effets de l'habitat indigne sur les personnes qui y vivent, comme le montrent les exemples d'une famille logée dans un appartement infesté de moisissures et de cafards, d'une dame confinée sans électricité ni eau chaude, ou d'une mère célibataire bloquée dans 10 m<sup>2</sup> avec deux petits enfants.

Au-delà des situations d'exclusion et de mal-logement les plus dramatiques, le confinement a souligné et exacerbé les inégalités face au logement. L'appréciation de son logement durant la période de confinement est strictement corrélée au revenu : seules 37 % des personnes qui vivent avec moins de 1 250 euros par mois jugent leur logement « tout à fait adapté au confinement », contre 61 % des personnes aux revenus supérieurs à 3 000 euros par mois. 24 % des Français ont été confinés dans un appartement avec extérieur (balcon, terrasse, jardin privatif) et 12 % sans extérieur.

À côté du logement lui-même, ce sont des quartiers entiers, parmi les plus dépréciés, qui ont vécu le plus douloureusement l'épreuve du confinement. Le **sentiment de vivre enfermé** a été le plus durement vécu. La fermeture des parcs, des squares et des équipements publics a d'autant plus pénalisé les habitants de ces quartiers que leurs logements pouvaient leur apparaître exigus et qu'ils étaient dépourvus de balcons, de terrasses ou de jardins privés. De façon générale, au plan sanitaire, **les Quartiers politique de la ville (QPV) ont payé un lourd tribut** au Covid, que cela soit du fait de l'infection ou des effets induits du confinement. Ainsi, d'après les données de l'enquête EpiCov, 8,2 % des habitants des quartiers prioritaires avaient été touchés par le virus en mai, contre 4,5 % de la population générale.

## Le confinement : facteur de ruptures dans l'accès aux droits et l'accompagnement social, mais aussi opportunité de pratiques nouvelles

Les démarches engagées par les ménages comme les accompagnements destinés à les aider ont été fortement fragilisés ou interrompus par la crise sanitaire. Certains doivent « tout reprendre à zéro », tandis que d'autres voient l'horizon de l'obtention d'un logement s'éloigner encore...

### DES DIFFICULTÉS À JOINDRE LES SERVICES, MALGRÉ UNE ADAPTATION DE CERTAINS ACTEURS AFIN DE CONSERVER UN LIEN

La période du confinement et les semaines suivantes ont vu **la fermeture de nombreux lieux d'accueil essentiels** à l'accès aux droits des personnes précaires (services sociaux départementaux, CCAS...), reportant les demandes vers les structures restées ouvertes. Les travailleurs sociaux qui n'étaient pas au chômage partiel ou mobilisés par l'urgence étaient en télétravail sans leurs dossiers et injoignables (sans téléphone professionnel). **L'aide aux démarches administratives a donc été fortement réduite.**

Le confinement a eu **des conséquences particulièrement problématiques pour les personnes en situation administrative complexe**, qui devaient faire face, d'une part, aux contrôles de police accrus, et, d'autre part, à la fermeture des services de préfecture et de demande d'asile. La fermeture des services de l'immigration a particulièrement pesé sur les personnes dont les démarches de régularisation devaient aboutir ou commencer au printemps.

**La création de places d'hébergement supplémentaires**, notamment à l'hôtel, a par ailleurs **rarement été associée au financement de postes de travailleurs sociaux pour accompagner les personnes** mises à l'abri, souvent livrées à elles-mêmes. Pour les jeunes qui

devaient quitter l'ASE au début du confinement, par exemple, l'hébergement s'est principalement fait à l'hôtel, sans accompagnement, repoussant simplement leur sortie sèche de quelques mois.

Au sein des services qui ont poursuivi l'accompagnement, il n'a pas été facile pour les travailleurs sociaux **d'entretenir à distance le lien** avec les ménages. La relation numérique s'est révélée inadaptée dans bien des cas, notamment pour les personnes ne maîtrisant pas la langue française ou privées de matériel performant. La poursuite de l'accompagnement s'est également heurtée au **repli des personnes sur elles-mêmes**, au risque d'interrompre leur suivi ou de ne plus recourir à leurs droits. Certaines ont été découragées par la fermeture de nombreux services et n'ont plus osé les contacter ou se sont isolées par crainte du virus, en manque d'information, en refusant de quitter leur domicile ou d'y accueillir des personnes extérieures.

### LE DÉVELOPPEMENT DE PRATIQUES NOUVELLES MAIS MINORITAIRES

Malgré les difficultés, de nombreux acteurs ont tenté d'adapter leurs pratiques quand, face à l'urgence, l'impératif de répondre aux besoins prend le pas sur les procédures habituelles et s'affranchit pour un temps des contraintes budgétaires. **Du côté des bailleurs sociaux**, Val-d'Oise Habitat a mis en place une démarche de prévention des impayés précoce, dans le prolongement des contacts établis lors du confinement. Plusieurs organismes (comme ICF Habitat, Néolia, Emmaüs Habitat) se sont rapprochés des

**Double peine et bombe à retardement : les mal-logés face au choc du Covid.**

## UNE COORDINATION DES ACTIONS PAR LES POUVOIRS PUBLICS INÉGALE, UNE SOCIÉTÉ CIVILE RÉACTIVE

associations de quartier pour aider les habitants et financer des actions. En ce qui concerne la gestion locative, des outils numériques ont pu être mobilisés pour proposer des visites virtuelles de logements. À Elbeuf (Seine-Maritime), l'équipe du CLLAJ a ainsi été formée à l'utilisation des réseaux sociaux, puis a mis en place des permanences hebdomadaires sur Snapchat.

Dans ce contexte inédit de renouvellement automatique de certaines démarches administratives, les professionnels ont parfois pu dégager du temps pour prendre du recul et adopter une **approche globale de l'accompagnement**, qui prend en compte le bien-être de la personne et l'ensemble de ses besoins (santé, parentalité...).

Enfin, la distribution d'aides d'urgence sous la forme de **chèques services** a également été très appréciée par les ménages comme par les professionnels, qui y voient une réelle plus-value en termes d'autonomie des personnes et d'adaptation à leurs besoins par rapport aux colis ou denrées présélectionnées.

« On pouvait faire nos courses comme tout le monde, choisir ce qu'on veut dans les rayons... Ça nous a permis de vivre comme des êtres humains »

[ Une personne accueillie à la Boutique Solidarité de Gagny ]

À l'échelle nationale, le ministère du Logement a été très mobilisé, en lien régulier avec le monde associatif. Mais **la déclinaison locale de cet indéniable effort a été inégale**. Comme le souligne la Cour des comptes, la coordination par les DDCS des actions exceptionnelles en faveur des personnes en situation de précarité ne s'est pas appuyée sur des outils opérationnels de gestion de crise qui auraient dû être disponibles à titre préventif (plan de continuité d'activité, par exemple), ni sur les enseignements issus de précédentes crises sanitaires.

Face au retrait ou au manque de réactivité des services publics, **les associations ou collectifs d'habitants ont joué un rôle-clé** pour soutenir dans l'urgence les personnes fragiles durant la crise. À Pantin, le **collectif Solid'19**, né fin 2019 d'une coordination entre les habitants des quartiers populaires et des associations de solidarité, a créé des groupes de quartier avec un référent par quartier, pour organiser des collectes et distributions de colis alimentaires, kits d'hygiène et matériel scolaire. Toutefois, la forte mobilisation d'associations et collectifs a parfois engendré pour eux des frais engagés dans l'urgence et une fatigue générale. Sans financements publics dédiés à la hauteur des efforts consentis, il est possible que certains ne puissent pas maintenir leur action dans la durée.

# APRÈS LES CONFINEMENTS : LA BOMBE À RETARDEMENT DE LA CRISE SOCIALE

Si, pour une partie de la population, le premier confinement restera une parenthèse avant un retour à la vie « normale », pour les personnes les plus vulnérables, premières victimes de la crise, ses effets seront durables. Pour des millions de personnes, le confinement a constitué une rupture, qui annonce des lendemains qui déchantent, avec une crise sanitaire qui se transforme en crise économique et sociale aux effets probables mais encore difficiles à cerner avec précision.

## Des dispositifs d'hébergement d'urgence saturés et des inquiétudes concernant d'éventuelles « remises à la rue »

Après le premier confinement, globalement, la continuité de l'hébergement a été à peu près respectée (pas de remises massives à la rue, maintien des places d'hôtel ouvertes pendant le confinement), avec pour corollaire aujourd'hui l'absence quasi-totale de réponse aux nouvelles demandes de mise à l'abri.

**Sur le front du 115, après l'embellie du confinement, l'embolie est de retour.** Entre mi-février et début mai, les appels au 115 avaient chuté de plus de 50 % et le taux d'appels décrochés avait fortement augmenté, passant de 35 % à

73 %. Les demandes non-pourvues pour absence de places disponibles ou compatibles avaient chuté de 2 438 le 2 mars à 1 500 en moyenne durant le confinement. Depuis le 11 mai, on constate qu'elles remontent, pour revenir mi-août au niveau qui précédait le confinement (alors que globalement les demandes sont moins nombreuses). Fin octobre, on notait à nouveau **un niveau élevé de demandes d'hébergement non satisfaites** (jusqu'à 83 % dans le Rhône et 95 % environ en Gironde et dans le Nord). De nombreuses demandes restent donc sans solution : 230 personnes par jour en Gironde, 1 363 dans le Rhône, 2 077 dans le Nord et près de 1 200 à Paris.

Au-delà des ouvertures de places d'hébergement d'urgence, à peine créées et déjà saturées, la crise a-t-elle été l'occasion de mettre en œuvre la doctrine officielle du Logement d'abord ? De fait, la **question de l'accès direct au logement est passée au second plan** pendant cette période de crise sanitaire, éclipsée une fois de plus par l'urgence de la mise à l'abri.

Pour préparer la sortie de l'état d'urgence sanitaire, qui avait vu la prolongation de la trêve hivernale des **expulsions locatives** d'avril à juin 2020, l'ancien ministre du Logement Julien Denormandie avait, par une instruction du 2 juillet 2020, enjoint aux préfets de ne pas mettre en œuvre d'expulsions locatives sans propositions de relogement « opérationnelles ». Les expulsions assorties d'un simple hébergement étaient réservées à des cas très particuliers, en cas de dan-

**Double peine et bombe à retardement :  
les mal-logés face au choc du Covid.**

ger grave pour le voisinage par exemple. Par la suite, la nouvelle ministre déléguée, Emmanuelle Wargon, est revenue en arrière en annonçant que de simples propositions d'hébergement étaient possibles en cas d'expulsion. Les solutions proposées ont souvent été un hébergement, à l'hôtel généralement, sans durée limitée pour les ménages prioritaires DALO, pour une durée de 15 jours pour les autres. Si la prolongation de la trêve hivernale puis l'instruction ministérielle ont permis **de limiter fortement le nombre d'expulsions** (3 500 expulsions avec le concours de la force publique en 2020, contre 16 700 en 2019), **la consigne ministérielle n'a donc pas été appliquée partout**, ou dans certains cas selon une interprétation restrictive.

Outre les expulsions locatives, d'autres ruptures de logement ont pu reprendre après l'état d'urgence. Alors que ce dernier interdisait les **sorties sèches de l'ASE**, dans de nombreux départements, des jeunes ont été « mis à la rue » dès le mois de juillet. Ce fut le cas d'ex-MNA, dont la prise en charge a été interrompue au motif qu'ils ont reçu une obligation de quitter le territoire (OQTF) de la part de la préfecture. Quant aux **expulsions des personnes vivant dans des lieux de vie informels (camps, squats ou bidonvilles)**, elles ont - officiellement - repris elles aussi à partir du mois de juillet 2020. Ces expulsions ont continué d'août à novembre (des exemples ont été recensés en Seine-Saint-Denis, à Nantes, Dijon, Lyon et Strasbourg), et ont été renforcées, comme chaque année, en période pré-hivernale, toujours pour la plupart des cas sans évaluation ni proposition d'hébergement ou de relogement.

## Des ménages durablement fragilisés par la crise

L'explosion de la demande d'aide alimentaire et la montée des impayés locatifs sont les premiers effets de la crise sociale mais, malgré ces alertes, les aides sociales sont restées jusqu'ici ponctuelles et limitées, tandis que les dispositifs d'aide au logement fonctionnent au ralenti.

**Les jeunes sont particulièrement concernés.** Durant le confinement, 58 % des étudiants qui exerçaient une activité ont arrêté (36 %), réduit ou changé leur activité rémunérée. Parmi les étudiants pour qui cette activité a été interrompue, seuls 27 % ont bénéficié du dispositif de chômage partiel. Parmi les étudiants ayant arrêté de travailler pendant cette période, 37 % n'ont pas repris d'activité rémunérée après le déconfinement et 13 % ont repris la même activité mais avec des horaires de travail réduits.

Cette diminution des ressources a également concerné les 12 millions de salariés en chômage partiel, qui ont en moyenne perçu 84 % de leur salaire habituel durant le confinement, mais encore moins quand ils ont perdu leurs heures supplémentaires, primes ou pourboires... À ces situations s'ajoute celle des personnes vivant de revenus informels (2,5 millions de personnes d'après le Conseil d'orientation pour l'emploi), qui ont subi sans indemnisation le tarissement des ressources retirées des petits boulots ou du travail au noir.

D'après une enquête de l'Insee menée à l'issue du confinement, 20 % des personnes estiment que leur situation financière s'est dégradée durant le confinement (30 % parmi les personnes les plus modestes). Et la situation risque de s'aggraver. **800 000 pertes d'emploi sont en effet attendues fin 2020** et la Banque de France anticipe un **taux de chômage au-dessus de**

**10 % en 2020 puis de 11 % dès le premier semestre 2021.** En moyenne en France, **le nombre de ménages bénéficiaires du RSA a augmenté de 10 % suite au confinement.**

En réponse aux difficultés financières rencontrées par de nombreux ménages durant le confinement, deux **aides d'urgence** ont été mises en place par le gouvernement à la fin du premier confinement et renouvelées en novembre. **Des mesures tardives et ponctuelles, des sommes modiques et des critères d'éligibilité qui ont exclu de nombreux ménages pourtant en grande difficulté,** comme par exemple les bénéficiaires de l'AAH, de l'ASPA, de l'ADA. Or, dès les premières semaines de confinement, les acteurs de terrain ont alerté sur **l'explosion des demandes d'aide alimentaire.** Le 8 septembre, Olivier Véran avançait le chiffre de 8 millions de bénéficiaires de l'aide alimentaire, contre 5,5 millions en 2019.

**L'augmentation des situations d'impayés locatifs** représente un autre signal de cette précarisation. Dans le parc social, 16 % des fédérations Hlm ont lancé une enquête mensuelle auprès de leurs adhérents concernant les retards de paiement pendant la crise sanitaire. Le montant d'impayés de loyer supérieur à la normale pré-Covid s'élevait à 150 millions d'euros à fin avril (concernant environ 100 000 ménages). S'il a diminué de mois en mois, il était encore de 65 millions à fin octobre. Une enquête de l'INED révélait que, début mai, 24 % des Français craignaient de rencontrer des difficultés pour payer leur loyer, crédit immobilier ou charges dans les douze prochains mois.

Autre motif d'inquiétude, les services publics, ayant pour partie fonctionné au ralenti pendant plusieurs semaines, se sont retrouvés surchargés de dossiers en retard et de nouvelles demandes, imposant de **longs délais d'attente aux ménages.** À titre d'exemple, fin mai à Lyon, des personnes endettées ayant un besoin urgent de voir leur travailleur social pouvaient se voir proposer un rendez-vous seulement un mois plus tard. Certains FSL ont maintenu leur activité mais d'autres l'ont limitée voire, à la marge, interrompue, et les aides au maintien dans le logement n'ont pas été instruites, ou avec des délais rallongés. **Quoiqu'il en soit les FSL, sans moyens supplémentaires, ne pourront pas faire face à la demande.**

**Les commissions de prévention des expulsions (CCAPEX), commissions de surendettement et commissions de médiation DALO ont également connu un fonctionnement réduit,** voire inexistant. Le nombre de dossiers déposés devant les commissions de médiation a ainsi baissé de 40 % pendant le confinement, avec 800 recours examinés en moins au cours du printemps 2020 par rapport à l'année précédente. Seuls 260 ménages reconnus prioritaires DALO ont effectivement pu accéder à un logement entre avril et juillet 2020, soit moins de la moitié du rythme observé sur le seul mois de janvier 2020.

## Des projets de logement retardés, voire ajournés, dans un contexte de pénurie annoncée de l'offre

Le fonctionnement ralenti des différents dispositifs et commissions a eu **un impact fort sur les projets d'accès au logement des personnes**. La diminution ou l'arrêt des commissions d'attribution des logements sociaux a ainsi retardé l'accès au logement social de milliers de ménages. La reprise des attributions de logements s'est faite à moyens (humains et matériels) constants, **alors que le flux de demandes était bien supérieur à la normal. En conséquence, le retard pris sur l'accès au logement n'a pu être comblé et s'est reporté sur de nouveaux ménages.**

« Pour les jeunes en hôtel qui avaient des demandes en attente pour un FJT, la suspension des entrées a prolongé leur séjour à l'hôtel. C'est l'effet boule de neige. Pour les jeunes en FJT qui avaient une demande de logement social c'est pareil. »

[ Un membre du collectif Cause Majeur ]

Au final, **le nombre d'attributions Hlm en 2020 devrait chuter de 20 %, soit près de 100 000 attributions en moins.** À Paris, sur les 3 000 attributions prévues pour les personnes sans domicile dans l'Accord collectif départemental, seules 600 ont pu avoir lieu dans l'année. **Cette saturation à la sortie du confinement a également concerné l'évaluation sociale** des ménages et leur accompagnement, avec une forte demande à la suite de cette période. Ainsi, certains projets de logement ont pu être retardés non pas par absence de logement adapté mais

par le manque de travailleurs sociaux disponibles pour accompagner les ménages. Pour d'autres ménages, **l'accès à un logement adapté n'est pas retardé de plusieurs mois mais remis en question** jusqu'à nouvel ordre, en raison de l'évolution défavorable (temporaire ou durable) de leur situation à cause de la crise.

Les **projets résidentiels de nombreux jeunes qui souhaitent accéder à un logement autonome ou à un logement plus adapté sont également bloqués.** Dans un contexte de précarisation du marché du travail les jeunes (notamment ceux qui viennent d'être diplômés) seront les premières victimes. À titre de comparaison, lors de la crise précédente, entre 2008 et 2010, le nombre de demandeurs d'emploi de longue durée parmi les jeunes s'était envolé de 72 %. Selon l'OCDE, le chômage des actifs de moins de 25 ans pourrait dépasser 30 % d'ici à fin 2020.

Quant à la propriété, dans ce contexte de crise économique, l'Observatoire Crédit Logement CSA estime que le **nombre de personnes y accédant baissera de 25 %** entre 2019 et la fin 2021, passant de 900 000 à 680 000, avec des effets en cascade en termes de libération de logements locatifs.

Dans le bâtiment, l'impact de la crise sanitaire, déjà sensible depuis le second semestre 2020, se fera ressentir véritablement à moyen et long terme, à travers la **chute en cours de la production de logements**. Fin mars, près de 90 % des chantiers étaient à l'arrêt en France, entraînant un retard important des projets de construction et de réhabilitation, ainsi que, par la suite, des surcoûts de 8 à 20 % pour les opérations en cours, auquel il faut ajouter la perte des loyers due au décalage de la livraison des logements. En 2020, le nombre de logements autorisés a été de 60 000. L'ensemble de ces « coups de frein » contribue déjà à ralentir la machine immobilière qui décélèrera progressivement et réclamera de gros efforts pour retrouver sa vitesse de croisière.

De plus, devant les incertitudes liées à la crise sanitaire, les projets résidentiels repoussés des ménages contribuent à ralentir le *turn over* dans le parc locatif privé et social.

L'intervention sur le parc ancien en rénovation comme en **réhabilitation a aussi été très perturbée**. Les opérateurs appréhendent également l'abandon, par les familles, de certains projets en cours de conception : par crainte d'être contaminées par des intervenants extérieurs, suite à la perte du lien construit avec l'opérateur, en raison de la dégradation de leur situation financière ou par découragement devant les délais d'attente. Le confinement et le repli sur la sphère domestique ainsi que l'éloignement des institutions qu'il a pu entraîner risquent également de retarder le repérage des situations d'habitat indigne. Dans une enquête réalisée par Espacité à la sortie du confinement, 66 % des intercommunalités interrogées déclaraient avoir moins de signalements d'habitats dégradés qu'avant la crise.

## CONCLUSION

**S**i l'année 2020 a été une année terrible pour les mal-logés, on peut craindre que 2021 ne soit pas meilleure, si rien n'est fait. Alors que les chiffres de l'emploi annoncent une précarité économique en progression, l'impact réel de la crise ne sera visible que dans quelques mois et ses effets marqueront les années à venir. La crise économique de 2008 nous enseigne que les effets d'une crise soudaine sur le mal-logement peuvent s'étaler pendant des années, comme l'a montré la hausse continue des expulsions locatives depuis 2008. À ce titre, le retour à la normale de l'activité économique n'entraîne pas forcément la résorption rapide des situations d'exclusion sociale engendrées. C'est pourquoi il est indispensable de prévenir celles-ci le plus en amont possible, en aidant les ménages dès les premières difficultés de paiement du loyer par exemple, sans attendre que la spirale du surendettement crée des situations humaines irréversibles.







*Être humain !*



**DÉLÉGATION GÉNÉRALE**

3, rue de Romainville. 75019 PARIS

**Téléphone** 01 55 56 37 00

**Télécopie** 01 55 56 37 01

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



FONDATION  
Abbé Pierre

DEUXIÈME CAHIER

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

# L'état du mal-logement

## en France 2021

RAPPORT ANNUEL #26







## DEUXIÈME CAHIER

# Quelle place pour les mal-logés dans le “monde d’après” ?

**S**i 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, qu’il s’agisse des aides aux entreprises sans réelles contreparties sociales et écologiques, du soutien insuffisant aux ménages précaires ou de la poursuite des politiques fiscales inégalitaires et de

coupes dans les budgets sociaux, sont inquiétantes. En particulier, 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.

Sur certains territoires toutefois, des réponses plus pertinentes au mal-logement s’expérimentent entre l’État et les nouvelles équipes municipales, 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.

## UNE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ PEU AMBITIEUSE

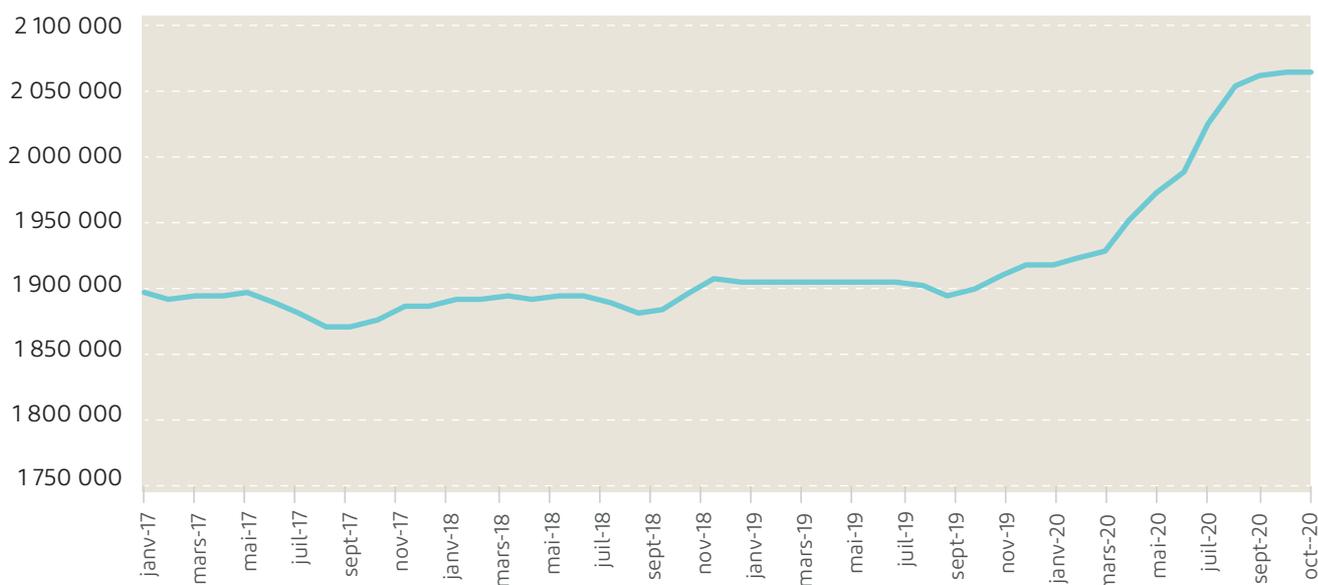
L'année 2020 était l'opportunité de relancer une stratégie de lutte contre la pauvreté dans l'impasse. Hélas, alors que la France s'enfonce un peu plus dans la crise économique et sociale, sans perspective de sortie rapide de l'épidémie de Covid, l'action gouvernementale reste lente et timorée pour venir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

## La protection sociale à rude épreuve

Le confinement a eu des conséquences très inégales selon les ménages. 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 » si l'employeur ne la compensait pas. Sachant que l'emploi n'a pas été maintenu pour tout le monde, la crise sanitaire provoque la suppression de 800 000 emplois, avec la perspective d'un taux de chômage de 11 % en 2021. Le nombre d'allocataires du RSA a ainsi déjà augmenté de près de 8,5 % durant l'année 2020.

### ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ALLOCATAIRES DU RSA

Sources : Cnaf, Allstat FR6 et FR2, traitements DREES ; MSA ; Pôle emploi, FNA ; I-Milo, traitement Dares.



Note : Les taux d'évolution en glissement annuel sont calculés à partir des données non arrondies.

Lecture : Fin octobre 2020, 2 069 300 foyers bénéficiaient du RSA soit une augmentation de 8,5 % par rapport à fin octobre 2019.

- RSA et prime d'activité : tous régimes (Cnaf et MSA).

- AAH et aides au logement : régime général (Cnaf), soit 97 % des allocataires de l'AAH et des aides au logement.

Pour les perdants de cette crise, les aides publiques sont loin d'être à la hauteur, en attestent les huit millions de personnes qui font désormais appel à l'aide alimentaire. Le montant des aides accordées est d'autant plus faible qu'elles ne sont que ponctuelles et qu'elles excluent de nombreux

ménages en grande difficulté de leur champ (bénéficiaires de l'AAH, ASPA, ADA, familles vivant en résidence mobile, jeunes qui ne peuvent prétendre au RSA et sans APL). Les multiples critères d'éligibilité des dispositifs d'aide et les contreparties qu'ils demandent à leurs bénéficiaires conduisent

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



trop souvent à l'éviction des plus exclus qui ne veulent ou ne peuvent pas s'inscrire dans des procédures peu lisibles, contraignantes, voire invasives.

Dans le plan de relance voté à la rentrée 2020, seul 0,8 % des 100 milliards était consacré aux « personnes vulnérables ». Au lieu de baser sa stratégie de lutte contre la pauvreté sur la garantie des droits 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.

### Une politique fiscale et budgétaire toujours aussi peu redistributive

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. Autant d'aides utiles, mais qui manquent

cruellement d'ambition de réduire réellement la pauvreté. Augmenter et élargir l'accès aux minima sociaux serait 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 pauvreté, alors que se contenter de les inciter à retrouver un emploi, dans une période de récession, ne peut que laisser des millions de personnes sur le bord du chemin.

À cet égard, 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 200 000, mais ce dispositif est bien trop limité (à 12 voire 18 mois), et dépendant des enveloppes financières à disposition.

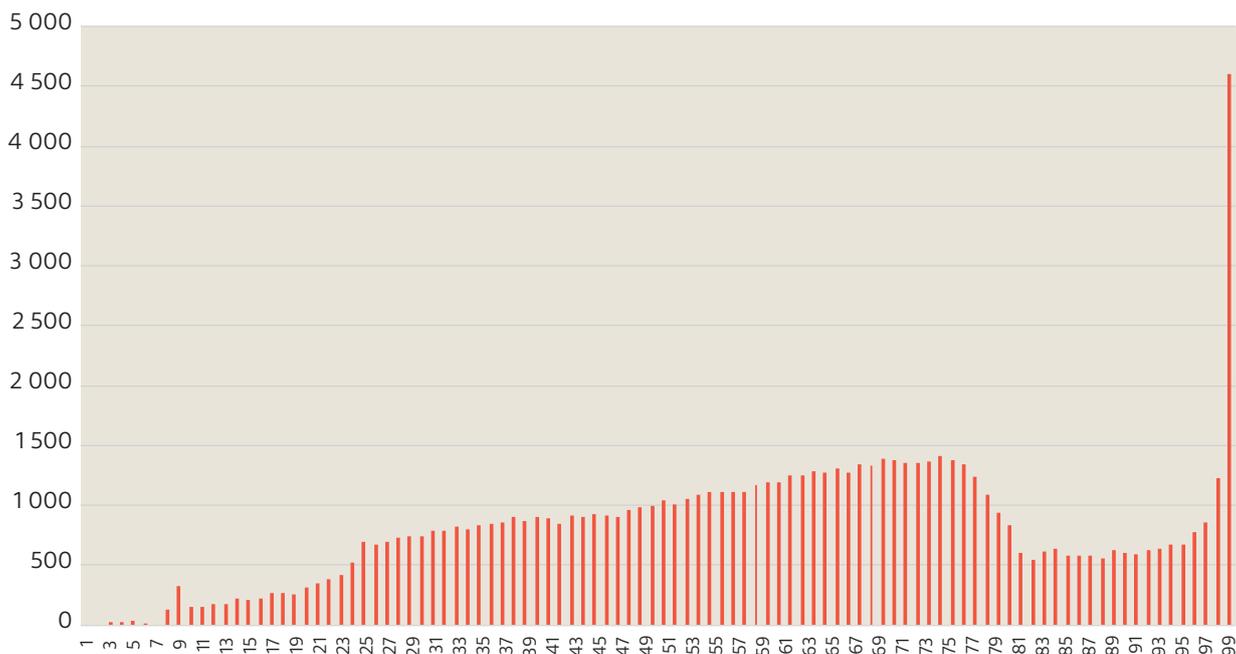
Ce manque d'ambition à combattre la pauvreté interroge alors que des choix socio-fiscaux très inégalitaires ont marqué le début du quinquennat (réforme de l'ISF, *flat tax*...) et se confirment de-



#### DES BUDGETS FAVORABLES AUX RICHES

IMPACT DU BUDGET 2018-2020 SUR LA POPULATION, PAR CENTILES DE REVENUS (EN €)

Source : IPP.



puis, malgré certaines inflexions comme la hausse de la prime d'activité. Cette tendance à oublier les plus pauvres dans les arbitrages budgétaires s'est répétée dans le budget 2020 dans lequel ce sont les classes moyennes supérieures qui profitent le plus de la baisse de la taxe d'habitation et des baisses d'impôts sur le revenu, tandis que les plus pauvres, s'acquittant peu de ces deux prélèvements, souffrent de la sous-indexation de certaines prestations sociales. Les années suivantes, avec la suppression de la taxe d'habitation des ménages aisés et la baisse d'imposition des donations, risquent de creuser encore ces inégalités.

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.

### Vers une politique du care ?

La crise sanitaire a remis en évidence le rôle des métiers essentiels, leur pénibilité et le manque de considération accordée à celles et ceux qui les exercent, en comparaison avec nombre de voisins européens. Autant de prises de conscience qui pouvaient laisser croire à une politique plus solidaire. Mais la revalorisation d'une politique du *care*, du soin, de l'entretien, du travail social et de la prévention se fait attendre, en dépit de primes ponctuelles et d'une revalorisation salariale de nombreux soignants. Quant au SMIC, une fois de plus il n'a bénéficié d'aucun coup de pouce, avec une revalorisation de 0,99 %.

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. Tandis qu'au Portugal, en

Espagne ou en Italie, des régularisations ont eu lieu pour leur ouvrir des droits, dont l'accès à la santé et au travail, la France n'a pas fait le moindre geste envers ces plus exclus. Pire, **les atteintes aux droits et à la dignité supplémentaires semblent de plus en plus flagrantes**. Les évacuations successives par la police des lieux de vie informels et la destruction des tentes des exilés 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.

## LA RELANCE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT : UNE OCCASION MANQUÉE

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

Avec 100 000 attributions Hlm en moins en 2020 et 100 000 permis de construire en moins prévus en 2020 et 2021, et des conséquences en cascade sur la mobilité résidentielle et sur l'emploi, 2021 s'annonce mal.

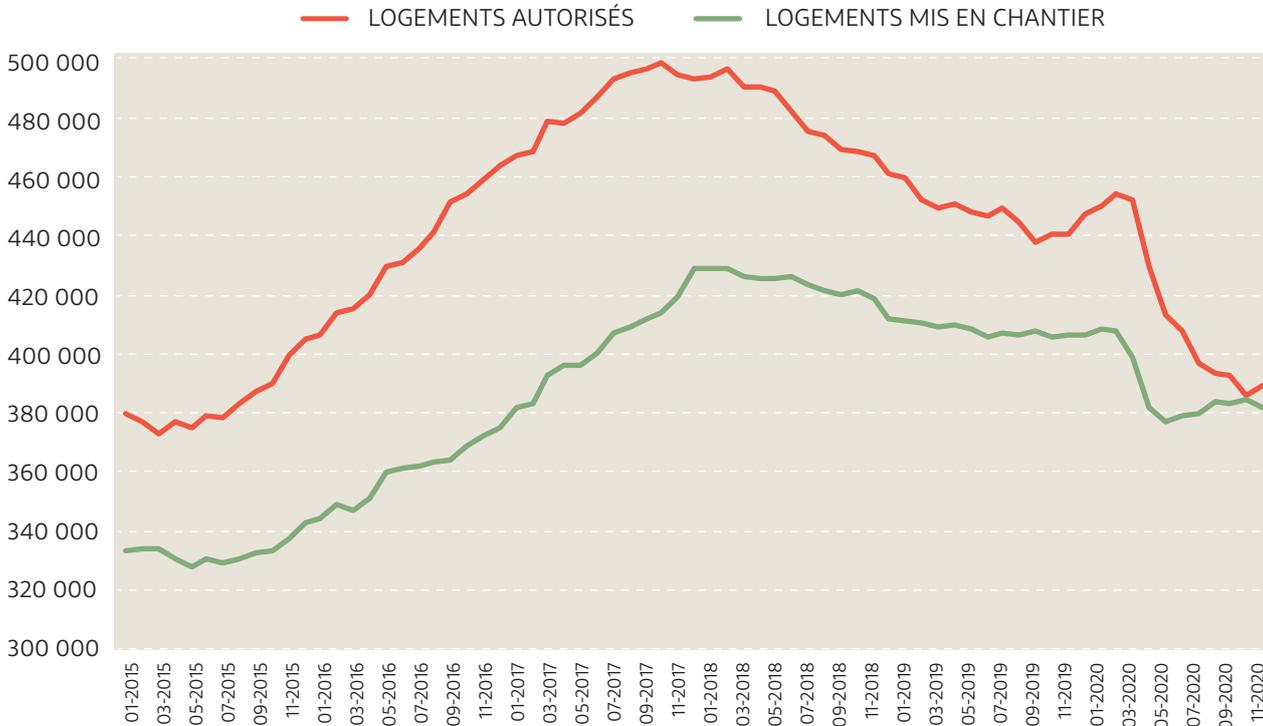
**Tous les acteurs du secteur déplorent que le logement ait été le grand oublié de la relance, en particulier le secteur de la construction neuve, « angle mort du plan de relance » selon un rapport du Sénat, même si le chantier de la rénovation énergétique a été davantage soutenu.** La crise aurait pourtant pu constituer une occasion de privilégier la production Hlm mais ce n'est pas 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.



**2020 : LA CHUTE DE LA PRODUCTION DE LOGEMENTS**

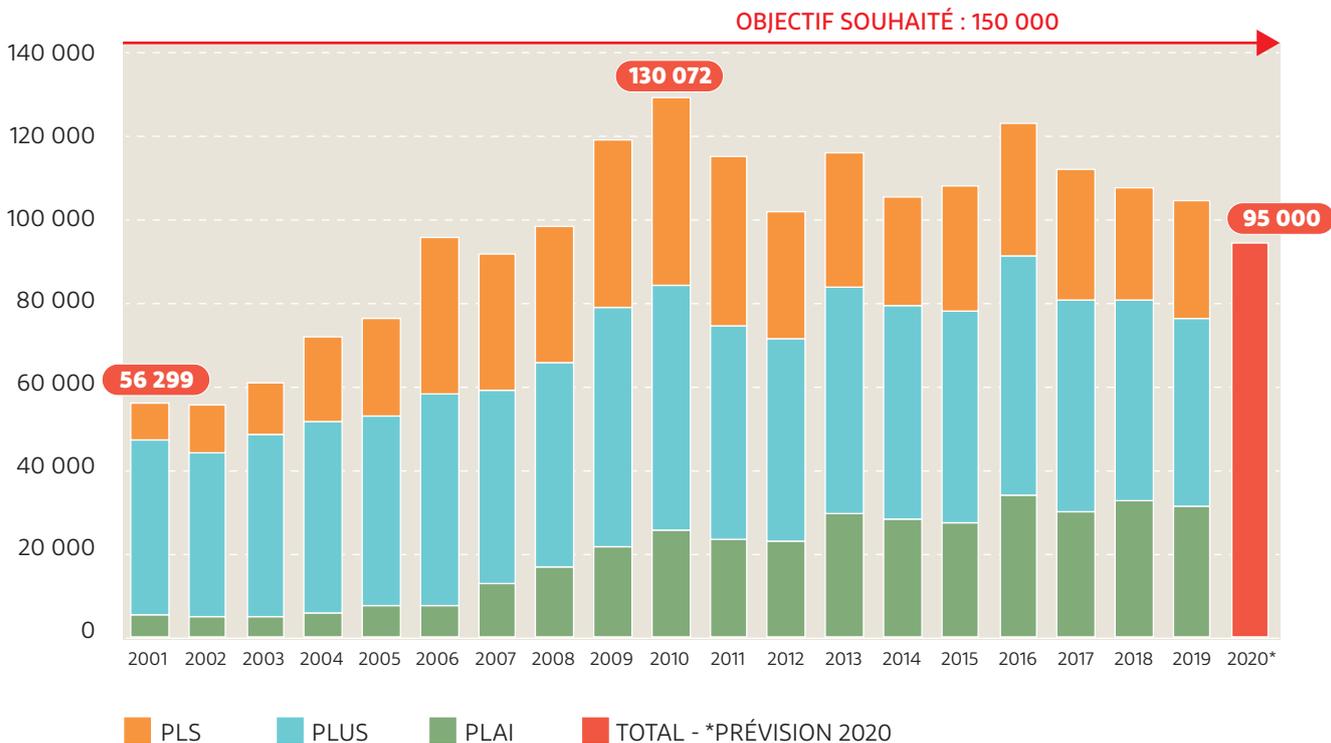
NOMBRE DE LOGEMENTS AUTORISÉS ET MIS EN CHANTIER (12 MOIS GLISSANTS)

Source : Sitadel2.



**LA PRODUCTION HLM TOUJOURS EN BAISSÉ EN 2020**

Source : Ministère du Logement.



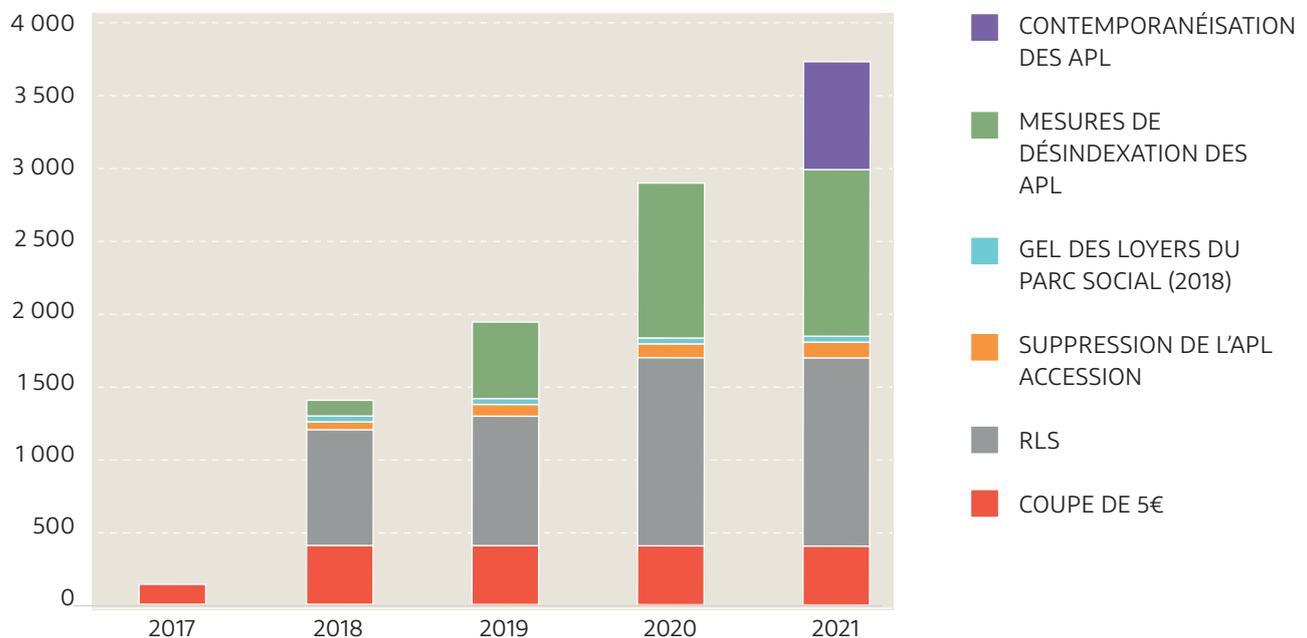
Alors qu'on aurait pu espérer que **l'État finance davantage le NPNRU**, le sort des personnes mal logées dans les QPV ayant été mis en évidence durant le confinement, le PLF 2021 montre à l'inverse un certain désengagement de l'État, dont le financement passe de 25 à 15 millions d'euros. Où est le milliard d'euros que l'État avait promis d'injecter ?

### 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. Après **des attaques incessantes depuis 2017 contre les APL** (coupe de 5 euros par mois, désindexations régulières de l'inflation, réduction du 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. En cumulant toutes les coupes effectuées depuis 2007, 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.

#### PRÈS DE 4 MILLIARDS D'EUROS D'ÉCONOMIES SUR LES APL EN 2021 COUPES BUDGÉTAIRES DANS LES APL PAR ANNÉE (EN MILLIONS D'EUROS)



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



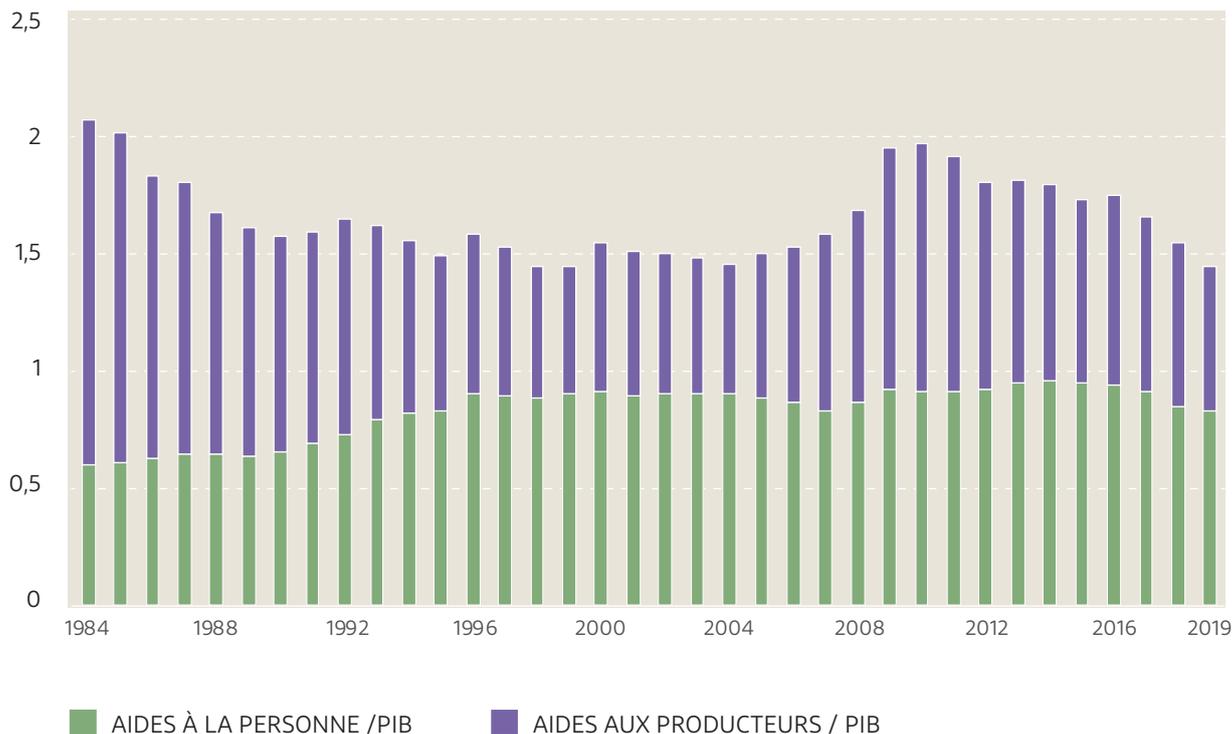
En plus des bailleurs sociaux et des allocataires APL, le gouvernement ponctionne aussi un pilier de la politique du logement en France : **Action Logement**. Cet organisme paritaire, ex-1% Logement, est une fois de plus prélevé à hauteur de 1,3 milliard d'euros, après 500 millions en 2020. Cette somme 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. Les coupes budgétaires sur Action Logement limitent ses capacités d'action

et fragilisent son action en faveur de la politique sociale du logement, de la garantie des risques locatifs (Visale) à l'adaptation des logements au vieillissement, en passant par le logement Outre-mer, la rénovation énergétique et le NPNRU.

Ces coupes budgétaires interviennent de surcroît à un moment où le niveau des aides au secteur du logement, exprimé en pourcentage de PIB, n'a jamais été aussi bas (1,59 % du PIB).

**DEPUIS 1984, L'EFFORT PUBLIC POUR LE LOGEMENT N'A JAMAIS ÉTÉ AUSSI FAIBLE**  
 PART DES AIDES AU LOGEMENT DANS LE PIB (EN %)

Source : Comptes du logement.



**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, comme l'a affirmé le Conseil scientifique Covid-19. Mais,

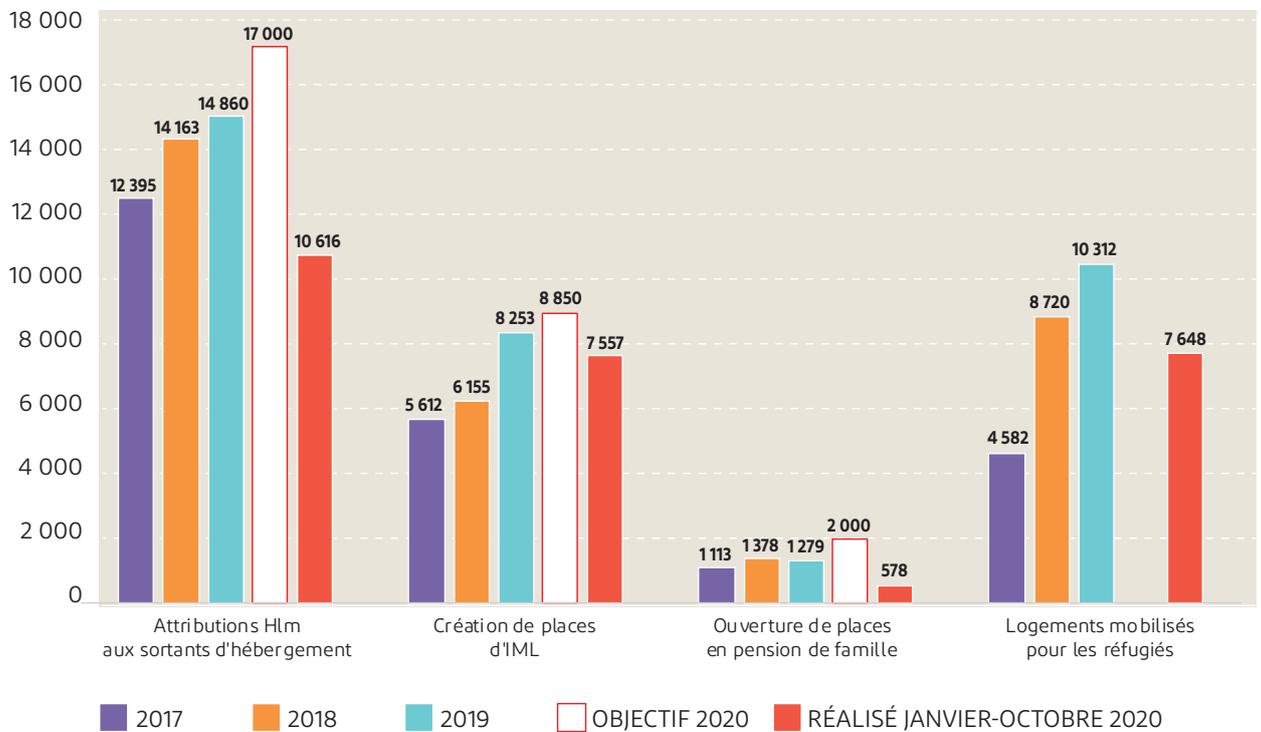
malgré le consensus dans les discours autour de cet objectif et face à l'ampleur des besoins, c'est encore et toujours principalement la réponse d'hébergement d'urgence qui a été mobilisée lors du second confinement et du plan hivernal.

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, d'autant moins en cette année 2020 marquée par une baisse du nombre d'attributions Hlm aux personnes sans domicile. Ce constat mitigé, porté par la Fondation Abbé Pierre

depuis 2017, est désormais partagé par la Cour des comptes, qui écrit que « 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 ».

### LE PLAN LOGEMENT D'ABORD RALENTI PAR LA CRISE SUIVI DES PRINCIPAUX INDICATEURS DU PLAN LOGEMENT D'ABORD

Source : Dihal.



### 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 1<sup>er</sup> avril au 2 juillet 2020. Cette trêve 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 li-

mitation des expulsions locatives qui ne pourraient être mises en œuvre qu'à la condition de proposer un relogement aux ménages, ou un hébergement pour des cas très exceptionnels. Cette instruction **n'a été que partiellement respectée** : parmi les 3 500 ménages expulsés avec le concours de la force publique entre juillet et octobre 2020, bien peu ont obtenu un relogement.

Il est donc urgent de revoir **la politique de prévention des expulsions** qui, après la multipli-

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



cation de plans, **ne parvient pas à enrayer le phénomène**. 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, 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.

### EXPULSIONS LOCATIVES AVEC LE CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE

Source : Ministère de l'Intérieur.



Il est urgent d'agir pour que les années à venir ne marquent pas une nouvelle hausse des expulsions. Si l'on ne constate pas aujourd'hui d'explosion des impayés en France, de nombreux chiffres disponibles montrent en effet une tendance à l'aggravation. C'est pourquoi une mesure d'urgence doit être déployée, 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**. 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. 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 envisagée dans le cadre de la loi ALUR de 2014 sans jamais être mise en œuvre par la suite.

### DES SIGNAUX ENCOURAGEANTS SUR LES TERRITOIRES, ET QUELQUES INQUIÉTUDES

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 en de nouveaux termes, en inte-

raction avec l'État qui peut autoriser (pour l'encadrement des loyers), inciter (pour le Logement d'abord), contraindre (pour le respect de la loi SRU).

### La revanche de l'encadrement des loyers

Après les élections municipales de **2020**, de nombreux territoires supplémentaires ont décidé de se saisir de l'encadrement des loyers, à Grenoble et dans 27 communes environnantes, Montpellier, Lyon, Bordeaux, Villeurbanne, Est-Ensemble, Plaine-Commune et onze communes de Grand Orly Seine Bièvre. Alors que ce dispositif était peu porté par l'exécutif jusqu'ici, il est heureux de constater que le gouvernement a changé de ton et que la ministre du Logement l'encourage désormais ouvertement. **L'encadrement des loyers, là où il a été appliqué, a été efficace** : les loyers les plus chers sont moins nombreux et moins élevés. 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), en espérant que les débats parlementaires permettront de rendre cet encadrement plus efficace.

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**. 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. Mais **la régulation locale se heurte encore à des contraintes nationales ou européennes qu'il est urgent de lever**, à l'heure où ces locations saisonnières sont touchées par la crise.

### L'élargissement des territoires Logement d'abord

Plus d'une trentaine de territoires parmi lesquels d'importantes collectivités, comme Paris, Marseille ou Rennes, se portent volontaires cette année 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. 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. En effet, le bilan du premier AMI incite à la prudence. Les initiatives sont intéressantes mais sans faire espérer de révolution majeure, pour cause notamment d'un financement insuffisant.

### 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 s'en sont ainsi pris à la « densité » en promettant de « construire moins ». Or, 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 et réduire les 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, réduction de la place de la voiture...) sans réduire le nombre de logements. De plus, 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 »**.

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. **Nous aurons encore, au moins pendant 20 à 30 ans, à construire des logements en nombre pour répondre aux besoins.** La mobilisation, voire la réquisition, des 140 000 logements vacants immédiatement mobilisables dans les zones tendues peut y répondre dans une certaine mesure mais n'est pas à la hauteur des besoins.

### 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. 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 carençables). 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). L'État doit être plus ferme, mais il doit aussi aider, en créant les conditions propices à la production Hlm.

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 Fondation Abbé Pierre restera vigilante, comme l'avait été son fondateur en son temps, pour que, à l'occasion de sa prolongation annoncée dans le cadre de la loi 4D, cette loi symbolique du vivre-ensemble soit renforcée, malgré les pressions récurrentes de certains élus récalcitrants.

### CONCLUSION

Au final, le bilan de l'action publique face au mal-logement, en cette année si particulière, est très insuffisant. 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.

Le chemin est pourtant connu et les démarches et dispositifs permettant une autre politique du logement existent et doivent être complétées et développées. Avec la stratégie du **Logement d'abord** pour peu qu'elle soit renforcée, financée et élargie, nous disposons des leviers pour lutter contre l'absence de domicile personnel. Avec **l'encadrement des loyers et la mise en œuvre d'une garantie universelle des loyers**, il est possible de mieux maîtriser la dérive des loyers et les diffi-

cultés d'accès à la location pour les plus modestes, tout en **évitant le drame qui se profile à partir de la reprise des expulsions locatives le 1<sup>er</sup> avril 2021**. À cette date, les quelque 13 000 expulsions de 2020 n'ayant pas été réalisées pourront l'être, en plus du flux habituel des expulsions et des premières expulsions liées aux impayés dus aux différents confinements. Il est urgent de **créer un fonds national d'aide aux impayés et d'empêcher enfin les expulsions sans relogement**, quitte à indemniser les bailleurs en attendant.

Les solutions face au mal-logement passent forcément également par le monde Hlm. Si on revient sur les ponctions financières opérées sur les organismes Hlm et que l'État refinance l'aide à la pierre, il devient possible **d'augmenter de façon significative la production de logements sociaux et très sociaux** à destination des ménages pauvres et de mettre en œuvre de façon efficace le Logement d'abord. Dotés de moyens financiers plus importants et avec des APL revalorisées, les bailleurs sociaux pourraient être moteur dans l'amélioration des conditions de vie pour les locataires et accueillir davantage de ménages parmi les plus exclus dans leur parc, par exemple en créant **un fonds spécial pour baisser temporairement les loyers des ménages entrant dans le parc avec de très faibles ressources**. À cet égard, il serait également juste d'utiliser les économies générées par la réforme dite de la « contemporanéité » des APL pour annuler les coupes subies par les APL ces dernières années. De même, un **plan de soutien au monde Hlm** serait d'autant plus urgent que l'année 2020 a été une année noire pour la production et les attributions Hlm.

Enfin, la crise actuelle a montré que, parmi les secteurs propices à une relance économique socialement juste et écologiquement soutenable, la rénovation énergétique des logements devrait faire l'objet d'une priorité nationale (cf. synthèse suivante). **Pour lutter efficacement contre la précarité énergétique, les incitations ne suffisent plus et de véritables obligations de rénover**, progressives, réalistes et adaptées aux particularités des situations, doivent enfin être votées dans le projet de loi climat prévu en 2021. Il en va de l'efficacité des politiques et de la parole donnée à la Convention citoyenne pour le climat et à l'égard de nos engagements internationaux pour le climat.

Au-delà du logement, c'est aussi la protection sociale tout entière qui doit être améliorée, afin de mieux protéger les plus démunis. Il est en particulier urgent d'augmenter les minima sociaux, d'ouvrir le RSA aux 18-25 ans et de lutter contre le non-recours à ces aides. **L'abandon du projet de Revenu universel d'activité (RUA), promis et élaboré depuis deux ans, constitue à cet égard un aveu d'échec** pour le gouvernement et la preuve de son manque de volonté d'améliorer structurellement un système largement perfectible.





*Être humain !*



**DÉLÉGATION GÉNÉRALE**

3, rue de Romainville. 75019 PARIS

**Téléphone** 01 55 56 37 00

**Télécopie** 01 55 56 37 01

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



TROISIÈME CAHIER

***Plan de relance :***

*une chance pour la rénovation énergétique ?*

# L'état du mal-logement

**en France 2021**

RAPPORT ANNUEL #26





## TROISIÈME CAHIER

# *Plan de relance : une chance pour la rénovation énergétique ?*

Dans le cadre des débats sur la relance de l'économie suite à la crise du Covid, la rénovation énergétique des logements apparaît comme un chantier consensuel, l'exemple-type de la dépense publique pertinente, pour des raisons d'amélioration des conditions de vie, de créations d'emplois et de sobriété énergétique. Le gouvernement a donc logiquement décidé d'en faire une de ses priorités, à travers le dispositif MaPrimeRénov', mais les actes sont-ils à la hauteur de l'affichage, pour faire réellement reculer la précarité énergétique ?

Avec l'accroissement de la précarité, l'augmentation des coûts de l'énergie et de l'habitat, et la mauvaise qualité thermique des logements, **12 millions de personnes ont froid chez elles ou dépensent trop d'argent pour se chauffer.** 672 000 coupures ou réductions de puissance supplémentaires ont été relevées en 2019 (+ 17 % en un an). La précarité énergétique a aussi des effets sur la santé. Une étude menée par la Fondation Abbé Pierre a mis en évidence que, dans une passoire

énergétique, les personnes sont plus sensibles aux pathologies hivernales, et plus exposées aux difficultés chroniques respiratoires, articulaires, neurologiques ou de dépression. Et les périodes de confinement ne font qu'aggraver le phénomène, surtout en hiver, à l'heure où 54 % des télétravailleurs déclarent souffrir de défauts d'isolation de leur logement, les contraignant à travailler dans un endroit froid, humide ou mal ventilé.

Pour lutter durablement contre la précarité énergétique, la priorité est donc de **venir à bout des 4,8 millions de passoires énergétiques** (17 % des résidences principales du parc résidentiel privé), en rénovant d'abord les deux millions occupées par des ménages modestes.

## DES OBJECTIFS DE RÉNOVATION AMBITIEUX, DES RÉSULTATS ET DES INVESTISSEMENTS DÉCEVANTS

Le gouvernement s'est engagé à **rénovier 500 000 logements par an** (sans pour autant spécifier le niveau de performance à atteindre), **et cibler en priorité 1,5 million de passoires énergétiques de propriétaires occupants modestes** (150 000 rénovations par an pendant 10 ans, uniquement sur ce segment).

**Le parc Hlm** compte 1,54 million de ménages en précarité énergétique (majoritairement du fait d'un taux d'effort énergétique excessif) soit 36 % de ses occupants selon l'ONPE, et 300 000 passoires thermiques. La rénovation dans ce secteur bénéficie d'**une réelle mobilisation**, facilitée par un financement performant et une gouvernance efficace. 132 000 logements ont été rénovés en 2019, dont 81 000 changements d'étiquette DPE. Le Plan de relance a annoncé consacrer 500 millions d'euros aux rénovations lourdes, en contrepartie desquels la ministre du Logement a demandé au secteur Hlm d'avancer de quatre ans la date de suppressions des passoires énergétiques. Tous les logements classés F et G devront ainsi être rénovés avant 2023, au lieu de la date de 2027 initialement prévue.

**Dans le parc privé la dynamique a plus de mal à prendre.** Les 500 000 rénovations par an à partir de 2017 sont loin d'être atteintes, et l'élimination de toutes les passoires thermiques d'ici 2025 est irréalisable au rythme actuel. Au mieux, la précarité énergétique n'aura diminué que de 7,5 % entre 2015 et 2020, et, à ce rythme, les 15 % visés initialement pour 2020 ne seront atteints qu'en 2027, au lieu de 2020. Les objectifs de 60 000 rénovations performantes subventionnées par l'Anah via le programme Habiter Mieux Sérénité à destination des ménages modestes n'ont pas été atteints

non plus : 41 000 en 2019 et sans doute guère mieux en 2020 (autour de 50 000 logements). Rappelons que l'objectif était de 60 000 (100 000 en 2017).

Les orientations récentes du gouvernement montrent une volonté d'agir avec une enveloppe exceptionnelle de 2 milliards d'euros sur la période 2021-2022 prévue par le Plan de relance. Mais **les obstacles économiques, financiers et politiques persistent** et vont à l'encontre de l'élan de rénovation nécessaire à la lutte contre la précarité énergétique.

Le montant global des aides (publiques et privées) pour la rénovation énergétique du parc privé atteint 5,9 milliards d'euros en 2021, contre 4,7 milliards en 2018. Pour massifier les opérations de rénovations énergétiques dans le parc de logements, **le Haut Conseil pour le Climat préconise de le multiplier par quatre** en quelques années, afin de déclencher un doublement des investissements. L'Institut de l'Économie pour le Climat (I4CE) préconise de porter l'investissement annuel total de 14 milliards d'euros en 2019 à 30 milliards en 2050, pour atteindre l'objectif de rénovation au niveau BBC d'ici 2050. De son côté, la Convention Citoyenne pour le Climat (CCC) estime l'investissement annuel total nécessaire à 22 milliards d'euros.

Selon le ministère de la Transition écologique, le coût pour traiter 4,8 millions de passoires thermiques entre 2020 et 2030 s'élèverait à 25 milliards d'euros par an, tandis que la transformation des logements (classés D et E) atteindrait 40 milliards d'euros annuels entre 2030 et 2040. Autant dire que les aides publiques actuelles à la rénovation (aides de l'Anah et MaPrimeRénov') sont largement insuffisantes.



## UN SYSTÈME D'AIDE INADAPTÉ À LA RÉALISATION DE TRAVAUX PERFORMANTS

La Convention Citoyenne pour le Climat (CCC) a clairement opté en faveur de rénovations performantes, globales et complètes, visant un DPE A, B ou C, plutôt qu'une succession de gestes isolés. Or, en plus d'être en nombre insuffisant, la plupart des rénovations engagées ne sont pas assez performantes. D'après la Commission européenne, entre 2012 et 2016 en France, le rythme des rénovations lourdes n'était que de 0,2 % du stock de logements par an. Seules 5 % des rénovations réalisées ont eu un impact énergétique important, et seulement 25 % des rénovations entre 2014 et 2016 ont permis de sauter au moins une classe du DPE.

**Le financement sans reste à charge est une condition nécessaire** pour que les milliers de ménages modestes en précarité énergétique puissent engager des travaux. En septembre 2020, à l'occasion de la publication des nouveaux barèmes de MaPrimeRénov', le gouvernement reprenait la préconisation de la CCC et annonçait qu'un reste à charge réduit, de l'ordre de 10 %, serait désormais possible pour les plus modestes. Déception : le montant forfaitaire de la prime ne correspond pas au coût réel des différents gestes indispensables pour une rénovation performante, qui peut aller au-delà de 50 000 €. En cas de rénovation globale, les ménages aux revenus intermédiaires et supérieurs recevront une prime forfaitaire relativement avantageuse, mais les ménages

modestes en restent aux aides existantes d'Habiter Mieux, si ce n'est un bien faible bonus de 1 500 € en cas d'atteinte du niveau BBC ou en cas de traitement d'une passoire.

Ainsi, **la rénovation globale** et performante du logement, dite en « bouquet », **reste souvent jugée trop chère et trop lourde**. Alors que le reste à charge pour les plus modestes tourne autour de 35 %, cette dépense est inenvisageable, même étalée à l'aide d'un prêt, quand un prêt est possible. Ceux-ci privilégient alors en général de simples gestes de rénovations tels que le changement de chaudière ou le remplacement des fenêtres. Une démarche moins coûteuse, mais rarement suffisante pour atteindre une bonne performance énergétique, un bon confort, et une vraie baisse des factures. Les défauts des chantiers par étapes sont pourtant bien connus : « Coûts cumulés des travaux trop élevés, dégradation de la qualité de l'air intérieur faute de ventilation adaptée, économies d'énergie générées plus faibles qu'attendues et impossibles à contrôler, saturation des ménages vis-à-vis des nuisances générées par les chantiers successifs » (Institut Negawatt).

Pour permettre aux ménages propriétaires de se lancer dans des travaux de rénovation coûteux sans avancer les fonds, un système de prêt sans intérêts aidé par l'État a été mis en place : **l'Éco-PTZ**. Malheureusement, des blocages persistent pour permettre à davantage de ménages d'en bénéficier : montants et durées de remboursement inadaptés ; banques réticentes ; modalités inadaptées aux copropriétés...

Pour que la rénovation globale change d'échelle, le Haut Conseil pour le Climat préconise de supprimer d'ici trois ans les aides aux gestes individuels pour MaPrimeRénov' et les Certificats d'économies d'énergie (CEE), et de conditionner les aides à l'atteinte d'un niveau de performance élevé et au recours à une assistance à la maîtrise d'ouvrage (AMO), comme en Allemagne, où chaque subvention accordée est liée à un niveau de performance énergétique, et assortie de contrôles aléatoires.

Car sans aide et accompagnement suffisants, les ménages qui se lancent vont au plus simple, au plus rapide, au plus économe à court terme. 85 % des ménages en maisons individuelles ayant réalisé des travaux n'ont pas bénéficié d'informations et d'accompagnement. En délivrant **une assistance technique, administrative, sociale et financière**, l'assistance à la maîtrise d'ouvrage (AMO) renforce la confiance des ménages, et les oriente vers des solutions adaptées à toutes les étapes du projet. Or, avec le montant des aides à l'AMO de 150 € seulement avec MaPrimeRénov', seules deux ou trois heures d'accompagnement peuvent être financées, ce qui est bien peu.



## LES COPROPRIÉTÉS ET LE PARC LOCATIF PRIVÉ, LAISSÉS-POUR-COMPTÉ DE LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE

En copropriété, des dizaines, voire des centaines de copropriétaires doivent se mettre d'accord sur le principe d'engager des travaux lourds et coûteux au même moment. Dans les faits, l'absentéisme, les intérêts immédiats et les moyens financiers des uns et des autres, permettent rarement de trouver un consensus.

Pour tenter de provoquer un élan, la nouvelle formule de MaPrimeRénov' s'est ouverte aux copropriétés en octobre 2020. Mais cette réforme divise par deux les aides qui étaient allouées aux ménages modestes grâce aux aides de l'Anah. L'impossibilité de cumuler celles-ci avec MaPrimeRénov' risque de freiner des projets de rénovation. **Les copropriétés devront choisir entre mobiliser les aides pour tous, ou seulement pour les plus pauvres.** Il importerait donc de différencier les aides en copropriétés selon les revenus des copropriétaires.

Pour rendre possible la multiplication des travaux de rénovation en copropriété à l'échelle nationale, un système d'aide adapté, l'application de l'obligation de rénover en cas de ravalement et l'accompagnement technique, social, financier et indépendant sont déterminants. Des informations et des formations doivent être ciblées sur les copropriétés les moins structurées, afin de les aider dans le décriptage des nombreux dispositifs, dans le montage financier, à toutes les phases du projet.

Mais la précarité énergétique dans le parc de copropriétés concerne surtout les locataires, qui sont plus de 25 % à en souffrir, contre 9 % chez les propriétaires occupants d'appartements. 45 % des passoires énergétiques occupées par des ménages modestes, le sont par des locataires du parc privé, et 23 % des logements locatifs privés sont des passoires (contre 17 % des logements en général). Si les rénovations sont rares dans le parc locatif privé, la raison est simple : **le « dilemme bailleurs-locataires »**. Les propriétaires bailleurs ne subissent pas directement les conséquences d'un logement mal isolé, puisque ce sont les locataires qui payent les factures, et ne profitent pas des travaux de rénovation. Ce sont pourtant eux qui doivent les décider et les financer. Résultat : rien ne se passe, ou si peu.

MaPrimeRénov' est désormais ouvert aux bailleurs, ce qui est positif, mais sans contrepartie sociale, par exemple en termes de modération des loyers, contrairement aux conventionnements Anah existants. Or, plutôt que distribuer aveuglément des aides financières aux propriétaires bailleurs, il aurait fallu **intégrer des garde-fous pour éviter les effets d'aubaine.** Une solution logique consisterait à coupler les subventions à des obligations pour les bailleurs de rénover leurs passoires.



C'est ainsi que, pour la première fois, un nouveau « décret décence », publié en janvier 2021, vient de fixer un seuil d'« indécence énergétique », au-delà duquel il sera interdit, à partir du 1er janvier 2023, de louer le logement, ce qui constitue une avancée. Mais le seuil est fixé à un niveau de consommation d'énergie finale de 450 kWh/m<sup>2</sup>/an. Environ 90 000 logements du parc locatif seraient concernés (les plus énergivores des 5 millions de passoires thermiques). Avec un turn-over annuel moyen du parc autour de 25 %, seul un quart de ces 90 000 logements sera réellement concerné durant l'année 2023. Son expression en énergie finale (et non primaire) aboutit à exclure de fait de l'obligation les logements chauffés à l'électricité (même ceux qui né-

cessiteraient 6 000 euros de chauffage par an pour être chauffé correctement). Le seuil de consommation annoncé est donc très élevé et conduit à considérer comme « décentes » 95 % des passoires énergétiques du parc locatif. Le projet de loi sur le climat, qui sera débattu en 2021, prévoit quant à lui l'interdiction en 2028 de mise en location de toutes les passoires énergétiques, ce qui est bien plus positif, même si l'échéance est très lointaine et si la définition de ces passoires reste à préciser.

## LE SECTEUR DE LA RÉNOVATION : UN DÉFICIT D'INFORMATION ET DE CONFIANCE

Le secteur est mal formé et peine à se mobiliser. Faute d'aides suffisantes et d'obligations de mener des rénovations globales et performantes, **le marché de la rénovation des bâtiments ne décolle pas vraiment** : sans demande en BBC, les entrepreneurs labellisés RGE ne se forment pas à ce type de chantiers plus complexes ; sans offre du secteur, la demande ne s'exprime guère.

Pour faire face au détournement des aides par des entreprises mal intentionnées (les « **éco-délinquants** »), qui multiplient arnaques et pratiques malveillantes (démarchage téléphonique, prestations incomplètes, devis biaisés, fraudes aux certificats d'énergie...), les pouvoirs publics se sont donné pour mission de **renforcer les contrôles et de mieux cadrer les subventions**. Car ces pratiques viennent brouiller la lisibilité et la crédibilité du système d'aides, et affectent la confiance des Français envers l'ensemble du secteur. Plusieurs alternatives émergent : un contrôle systématique de chaque chantier, ou s'inspirer du modèle allemand, où le bénéficiaire d'aides est obligatoirement accompagné par un expert technique agréé.

Cette démarche de contrôle est positive, mais elle ne créera pas seule **une culture professionnelle de la rénovation performante**. Il est impératif de former l'ensemble de la filière à la rénovation globale et au travail interprofession-

nel pour qu'elle se structure et qu'elle réponde à la massification espérée de la demande. C'est l'objectif par exemple de Dorémi, filiale de l'Institut négaWatt, qui coordonne le regroupement d'artisans aux compétences complémentaires. Pour augmenter le rythme de rénovations et leur performance, le WWF estime qu'il faudrait doubler le nombre de professionnels dans le secteur de la rénovation, aujourd'hui estimé à 218 000, pour atteindre 406 000 emplois d'ici 2030.

Ensuite, alors que le déficit d'information apparaît comme le premier obstacle à la réalisation de travaux, **l'apparition régulière de nouvelles offres** (comme MaPrimeRénov'), régulièrement modifiées et coexistant avec les aides des collectivités, d'Action Logement et les CEE rend le système peu lisible et sous-utilisé.

Parallèlement à l'amélioration des aides à la rénovation, il est donc important de pouvoir faire fonctionner les aides qui existent déjà, en repérant les ménages en précarité énergétique et en les orientant vers des solutions adaptées. Il faudrait donc renforcer entre autres les **Services locaux d'intervention pour la maîtrise de l'énergie (SLIME)**, pilotés par le CLER, qui visent à identifier les personnes en précarité énergétique, locataires ou propriétaires, puis à établir un premier contact avec elles lors d'un diagnostic socio-technique.

Les blocages viennent également d'un service public de la rénovation sous-dimensionné. Difficulté à joindre un interlocuteur, fins de non-recevoir sans raison apparente, importants délais dans la réception du solde des travaux... les services peinent parfois à faire face à la demande des utilisateurs de MaPrimeRénov'. Le service public de la performance énergétique dans l'habitat (SPPEH) est encore insuffisant. La CCC insiste sur le déploiement d'un réseau harmonisé de guichets uniques pour accompagner tous les ménages dans tous les territoires (du diagnostic initial au contrôle final, en passant par le dossier de financement et le choix des intervenants agréés), en capitalisant sur le **réseau FAIRE**. Un accompagnement indépendant, complet et systématique est effectivement un outil

indispensable pour atteindre les objectifs de rénovation énergétique. Pour le moment, on dénombre 400 espaces FAIRE en 2019, animés par l'ADEME et les collectivités. Malgré ces chiffres encourageants, les moyens continuent de manquer et le maillage des espaces FAIRE reste insuffisant.

## CONCLUSION

Agir sur le secteur du bâtiment n'est pas seulement nécessaire pour le climat : la massification des rénovations permettrait de répondre aux enjeux de relance économique, d'emploi, de pouvoir d'achat à travers la réduction de la facture d'énergie, et de répondre aux préoccupations de santé publique. Cela justifie un investissement public conséquent, raisonnable au regard de ses bénéfices pour la société et l'environnement. Or, **les nouvelles aides, en particulier MaPrimeRénov', sont encore insuffisantes**, malgré le milliard d'euros annuel supplémentaire consenti dans le cadre du plan France Relance. **Les aides ne parviennent pas encore à privilégier les rénovations globales performantes, à solvabiliser et accompagner correctement les ménages modestes.**

Il faut aussi mettre en place **un véritable service public pour la performance énergétique au niveau local, de l'identification au suivi post-travaux**. L'assistance à la maîtrise d'ouvrage doit être plus systématique en cas d'aides publiques et la formation des artisans renforcée. Pour atteindre 800 000 rénovations globales par an en rythme de croisière, les sommes et les compétences en jeu sont importantes. **Il est impératif d'apporter des moyens financiers suffisants aux ménages modestes**, pour subventionner intégralement les travaux de rénovation complets et efficaces.

De plus, la stratégie du gouvernement, qui consiste à déployer des politiques purement incitatives encourageant les citoyens à rénover à leur rythme en espérant que les objectifs seront atteints en 2050,

n'est pas suffisamment ambitieuse. Pour être à la hauteur, la CCC préconise donc **une obligation de rénover valant pour l'ensemble des logements**, et visant en priorité les passoires thermiques (étiquettes F et G) et les logements énergivores (étiquettes D et E), sans se limiter aux logements locatifs. Seule cette obligation, couplée à des aides efficaces, permettrait de dépasser les blocages au sein des copropriétés. Mais, alors même que la convention citoyenne a proposé des obligations échelonnées, adaptées aux revenus, modes d'habitat et niveaux de performance du logement, avec des sanctions graduées dans le temps, l'exécutif a refusé de les inscrire dans le projet de loi sur le climat qui sera discuté au Parlement en 2021.

72 % des Français, avec une sur-représentation des locataires, sont favorables à une obligation de rénover (enquête Opinionway pour l'ADEME, novembre 2020). Par-delà ce quinquennat, les candidats à la présidentielle de 2022 doivent se saisir de ce symbole à la croisée des enjeux sociaux et climatiques, et en faire une des causes incontournables de cette nouvelle décennie.



*Être humain !*



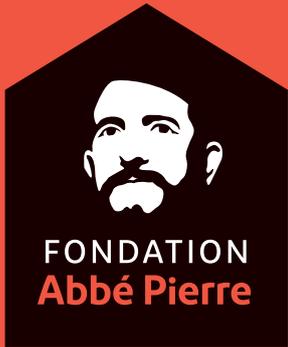
**DÉLÉGATION GÉNÉRALE**

3, rue de Romainville. 75019 PARIS

**Téléphone** 01 55 56 37 00

**Télécopie** 01 55 56 37 01

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



FONDATION  
Abbé Pierre

QUATRIÈME CAHIER

*Les chiffres  
du mal-logement*

# L'état du mal-logement

## en France 2021

RAPPORT ANNUEL #26



# Les chiffres du mal-logement

	MÉNAGES	PERSONNES
<b>4,1 millions de personnes mal logées</b>		
<b>Personnes privées de logement personnel</b>		
dont personnes sans domicile <sup>(1)</sup>		300 000
dont résidences principales en chambres d'hôtel <sup>(2)</sup>	21 000	25 000
dont habitations de fortune <sup>(3)</sup>		100 000
dont personnes en hébergement « contraint » chez des tiers <sup>(4)</sup>		643 000
<b>TOTAL</b>		<b>1 068 000</b>
<b>Personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles</b>		
dont privation de confort <sup>(5)</sup>	939 000	2 090 000
dont surpeuplement « accentué » <sup>(6)</sup>	218 000	934 000
<b>TOTAL (sans double compte)</b>	<b>1 123 000</b>	<b>2 819 000</b>
« Gens du voyage » subissant de mauvaises conditions d'habitat <sup>(7)</sup>		208 000
Résidents de foyers de travailleurs migrants non traités <sup>(8)</sup>		23 000
<b>TOTAL des personnes mal logées (a)(sans double-compte)</b>		<b>4 118 000</b>
<b>12,1 millions de personnes fragilisées par rapport au logement</b>		
Propriétaires occupant un logement dans une copropriété en difficulté <sup>(9)</sup>	518 000	1 123 000
Locataires en impayés de loyers ou de charges <sup>(10)</sup>	493 000	1 210 000
Personnes modestes en situation de surpeuplement modéré <sup>(11)</sup>	1 055 000	4 299 000
Personnes modestes ayant eu froid pour des raisons liées à la précarité énergétique <sup>(12)</sup>	1 443 000	3 558 000
Personnes en situation d'effort financier excessif <sup>(13)</sup>	2 713 000	5 732 000
<b>TOTAL des personnes en situation de fragilité (b)(sans double-compte)</b>	<b>4 952 000</b>	<b>12 138 000</b>
<b>TOTAL GÉNÉRAL (a+b)(sans double-compte)</b>		<b>14 620 000</b>

## SOURCES :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

## 4,1 millions de personnes mal logées

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

Ensuite, les mal-logés se composent de **2 819 000 personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles** du point de vue du confort et 934 000 personnes vivent en surpeuplement dit « accentué », c'est-à-dire qu'il leur manque deux pièces par rapport à la norme de peuplement. On peut ajouter à ces chiffres 23 000 résidents de foyers de travailleurs migrants en attente de rénovation, dans des conditions de vétusté parfois dramatiques. Enfin, on estime que **208 000 personnes en habitat mobile vivent dans de mauvaises conditions**, d'après une enquête de la FNASAT, dans notre décompte des personnes mal logées, et qui explique l'atteinte du chiffre de 4,1 millions.

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

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

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

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

## Des tendances à l'aggravation

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

La crise n'est pas forcément là où on l'attendait. **Les locataires continuent de payer leur loyer autant que possible**. Mais à quel prix... **En 2013, les Français étaient 44 % de plus qu'en 2006 à se priver de chauffage** à cause de son coût. 42 % de plus à subir un effort financier excessif pour payer son logement. Résultat, le nombre de personnes modestes ayant eu froid à leur domicile pour des raisons liées à la précarité s'est accru de 25 % entre 2006 et 2013. En 2019, 672 000 coupures d'énergie ont été effectuées pour cause d'impayés (+ 22 % en deux ans). Le nombre d'expulsions locatives avec le concours de la force publique a atteint son record en 2018, avec 16 700 expulsions, un chiffre en hausse de 54 % par rapport à 2006. En 2020, la crise sanitaire a limité le nombre d'expulsions à 3 500.

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



# L'état du mal-logement

## en France 2021

RAPPORT ANNUEL #26



Le 26<sup>ème</sup> 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.

## BON DE COMMANDE

**Je souhaite commander gratuitement le rapport annuel « L'État du mal-logement en France 2021 »  
(Un exemplaire par commande. Merci de remplir le bon de commande en lettres majuscules)**

PRÉNOM .....

NOM .....

ORGANISME .....

ADRESSE .....

.....

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

TÉLÉPHONE (FACULTATIF) .....

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

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