

TROISIÈME CAHIER

*2022 : année de transition
ou année perdue ?*

L'état du mal-logement

en France 2023

RAPPORT ANNUEL #28







TROISIÈME CAHIER

2022 : année de transition ou année perdue ?

Entre la campagne présidentielle, l'absence de ministre du Logement pendant des mois et la faiblesse du programme présidentiel sur le logement, l'année 2022 a été une année blanche ou presque dans la lutte contre le mal-logement, marquée par la poursuite des coupes budgétaires. Pourtant, les urgences sociales se font plus pressantes, en raison de l'inflation et de la hausse des prix de l'énergie. Ce nouveau quinquennat s'est donc ouvert sur une page blanche du gouvernement en matière de logement, grand absent des priorités de l'exécutif.

UNE RÉGULATION DE L'IMMOBILIER À LA PEINE

Élargissement de VISALE : une promesse en danger ?

Le candidat Emmanuel Macron avait inscrit une seule mesure précise propre au logement dans son programme pour 2022, qui consistait à **étendre la garantie locative VISALE à tous les locataires**. Cette caution gratuite, distribuée par Action Logement depuis 2014 pour sécuriser les bailleurs face aux impayés, a été peu à peu élargie jusqu'à couvrir à présent tous les jeunes de moins de 30 ans et de tous les contrats précaires. Sans aller jusqu'à la rendre obligatoire, à la manière d'une « sécurité sociale du logement » telle que l'envisageait la garantie universelle des loyers de 2014, l'éligibilité de tous les candidats à la location constituerait un progrès significatif pour l'accès au logement locatif privé et pour la prévention des expulsions. Elle simplifierait en outre le dispositif et réduirait le non-recours à cette aide méconnue de nombreux locataires et bailleurs. Hélas, cette unique promesse n'a pas été tenue (du moins pour l'instant) et n'est pour le moment plus évoquée par le gouvernement.

Des loyers trop peu encadrés

Parmi les mesures de régulation des marchés immobiliers figure aussi **l'encadrement des loyers**. Malgré le scepticisme de certains acteurs du logement et de l'exécutif depuis 2017, cette mesure **s'est étendue à de nombreuses villes volontaires** (Lyon, Bordeaux, Montpellier...) en plus de Paris et Lille. Les premiers résultats sont encore modestes et inégaux, mais commencent à être visibles, puisque, à Paris, on passe de 35 % à 31 % d'annonces non-conformes.

Dans la perspective d'améliorer le respect de l'encadrement des loyers, les amendes et recours sont encore beaucoup trop faibles, l'État ne consacrant pour ainsi dire aucun moyen à sa mise en œuvre. Récemment, l'encadrement a tout de même fait l'objet d'un certain renforcement : meilleure information des locataires, prolongation de l'expérimentation jusqu'en 2026, interdiction du dépassement des plafonds de loyer en cas de logements inconfortables ou énergivores... Reste encore à appliquer l'encadrement à toutes les zones tendues, en commençant par celles qui sont volontaires (Grenoble, Orly, Rennes, St-Denis de la Réunion, Strasbourg, Marseille, Bayonne...).



Des locations Airbnb épargnées

Parallèlement aux loyers abusifs, une autre faille dans la régulation des marchés locatifs a occasionné de nombreux débats cette année : **les locations saisonnières de meublés touristiques**, de type Airbnb, qui font monter les prix et évincent les habitants à l'année des zones touristiques. Face à cette « airbnbisation » du logement, dénoncée un peu partout en Europe, le modèle économique d'Airbnb reste intact, en raison notamment d'une fiscalité très favorable aux meublés de tourisme, qui bénéficient d'abattements fiscaux allant jusqu'à 71 %. Cette niche fiscale a pourtant été conservée par la majorité parlementaire, avec le soutien du gouvernement, lors des discussions sur le projet de loi de finances pour 2023, même si le ministre du Logement Olivier Klein s'est prononcé pour une réflexion sur le sujet.

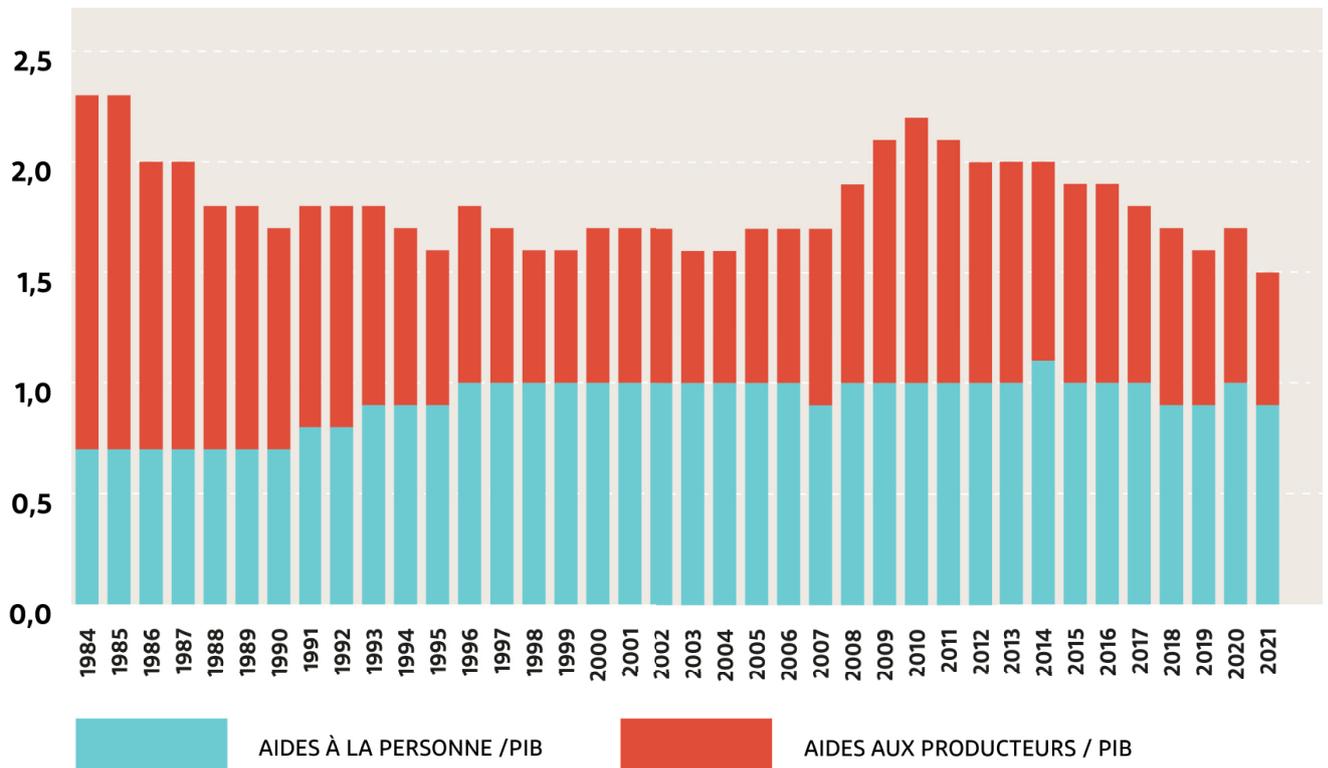
La poursuite de la ponction sur le monde Hlm : un choix mortifère

La régulation du marché peut aussi passer par les dépenses publiques et la fiscalité, pour orienter le secteur de l'immobilier et soutenir les acteurs d'intérêt général comme les bailleurs Hlm. Or, sur ce sujet, l'absence de feuille de route pour le logement laisse la main à Bercy et à sa volonté de réaliser des économies dans ce secteur. Depuis 10 ans, l'effort public pour le logement a chuté, en particulier depuis 2017, sous l'effet notamment des coupes budgétaires opérées dans les APL et dans les ressources des bailleurs sociaux. À tel point que le montant des aides au logement, exprimé en pourcentage de PIB, n'a jamais été aussi faible qu'en 2021 : 1,5 %, alors qu'il s'élevait à 2,2 % en 2010, une baisse équivalente à 15 milliards d'euros par an.

LA CHUTE DE L'EFFORT PUBLIC POUR LE LOGEMENT EN FRANCE

(PART DES AIDES AU LOGEMENT, EN % DE PIB)

Source : CSL 2021



2022 : Année de transition ou année perdue ?



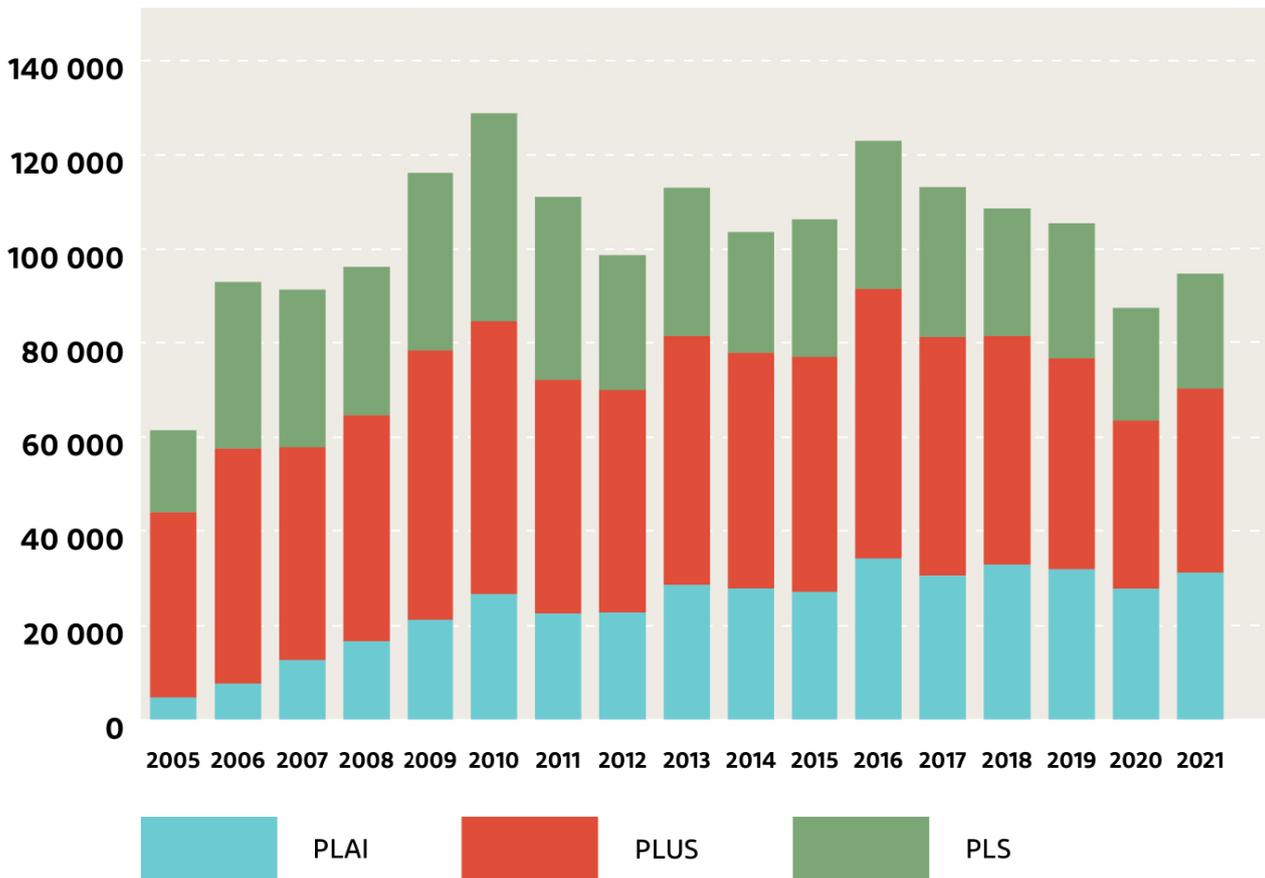
À cet égard, s'inscrivant dans la continuité du quinquennat précédent, la principale décision de ce début de mandat aura été de prolonger en 2023 la « réduction de loyer de solidarité » (RLS), ponction sur les ressources des organismes Hlm, à hauteur de 1,3 milliard d'euros par an, tout comme la hausse de TVA de 5,5 à 10 % sur les logements « PLUS » et « PLS ».

Pourtant, les conséquences néfastes de ces mesures sont connues : les dépenses d'entretien baissent ; la rénovation énergétique des logements sociaux est entravée ; la construction neuve chute (123 000

agréments en 2016, moins de 100 000 en 2021 et 2022, après une année 2020 catastrophique liée notamment au Covid). Au final, le montant des investissements dans le logement social, à la production ou à la réhabilitation, est passé de 16 à 14 milliards d'euros par an ces dernières années d'après le Compte du Logement 2021, en baisse de 10 % depuis 2017.

NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX FINANCÉS
 (FRANCE MÉTROPOLITAINE HORS ANRU ET HORS DOM)

Source : MINISTÈRE DU LOGEMENT



Cette austérité budgétaire intervient dans un environnement de plus en plus dégradé pour le secteur Hlm, avec la hausse du taux du livret A (auquel empruntent les organismes Hlm à taux variable) à 3 %, occasionnant un surcoût de 3,75 milliards d'euros supplémentaires par an au monde Hlm, soit l'équivalent du double de la « RLS ».

La production de logements en chute

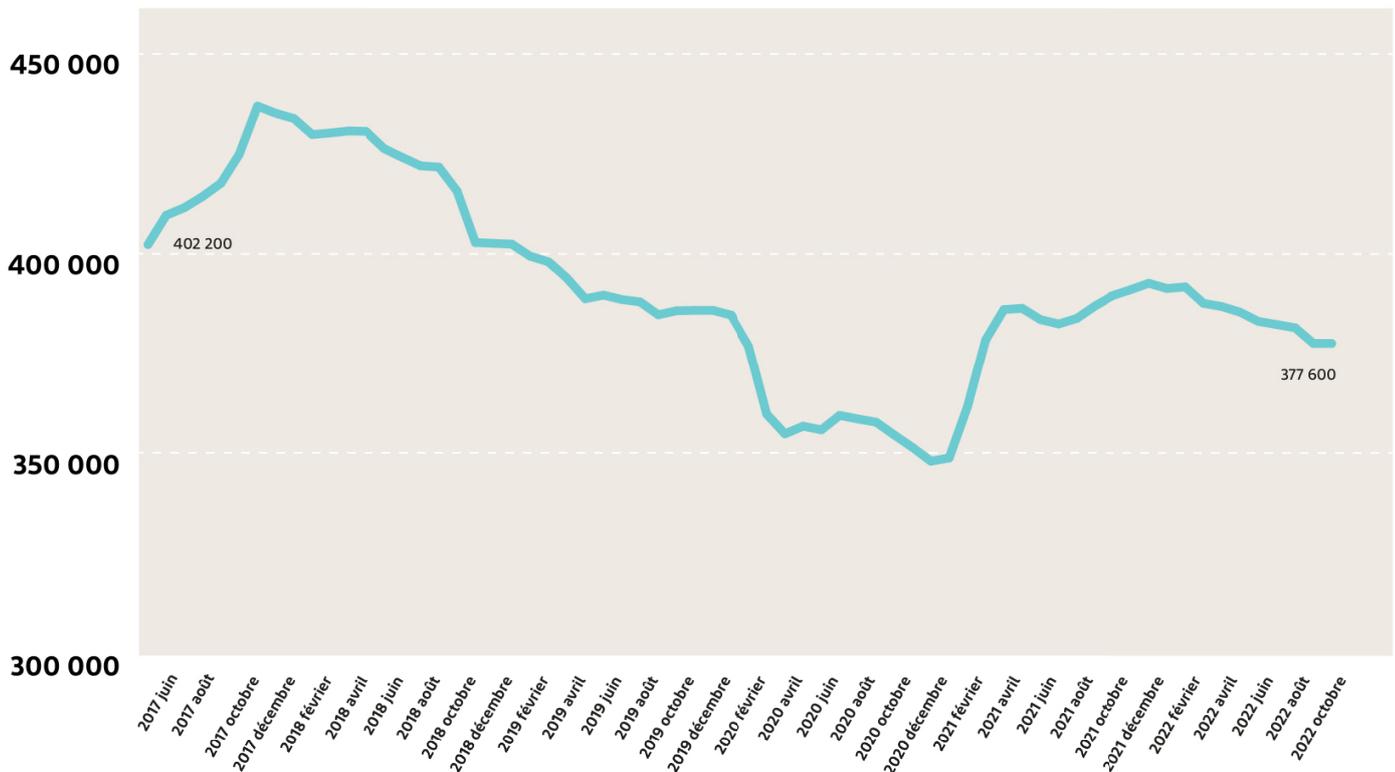
Cette faible place faite au logement par le gouvernement est d'autant plus inquiétante que la production générale de logements est aussi en baisse. La conduite de politiques budgétaires restrictives dans le secteur du logement, au moment où le pays

entrait en crise sanitaire en 2020, s'est traduite par une chute brutale de la production de logements. Depuis, la production n'est jamais remontée au-dessus des 400 000 logements mis en chantier par an, contre 450 000 en 2017.

De plus, de nouvelles contraintes viennent encore compliquer l'équation. Tout d'abord, la hausse des prix de l'énergie impacte le secteur du BTP qui en dépend fortement : l'indice des coûts de construction a crû de 11 % entre les deuxièmes trimestres 2021 et 2022.

NOMBRE TOTAL DE LOGEMENTS MIS EN CHANTIER (CUMUL DES 12 DERNIERS MOIS)

Source : SDES, SIT@DEL2, ESTIMATIONS EN DATE RÉELLE SUR DONNÉES À FIN NOVEMBRE 2022



2022 : Année de transition ou année perdue ?

Au-delà du prix, le bâtiment subit aussi une pénurie de main-d'œuvre et de matériaux. En octobre 2022, 81 % des entreprises du bâtiment déclaraient des problèmes de recrutement, deux fois plus qu'en 2015. Par ailleurs, le monde du logement est de plus en plus confronté à une exigence de sobriété foncière. Issu de la Convention citoyenne pour le climat puis traduit dans la loi climat et résilience de 2021, l'objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN) se décline petit à petit dans les documents d'urbanisme. Cet objectif est indispensable mais, pour concilier sobriété foncière et production de logements, l'État doit donner les moyens aux acteurs locaux d'inventer un urbanisme plus complexe et donc plus coûteux que celui de la ville étalée. À cet égard, certains programmes vont dans le bon sens, qu'il s'agisse d'Action cœur de ville ou du fonds friches, mais les moyens consacrés ne sont pas à la hauteur. La sobriété foncière impose aussi de prioriser le logement social par rapport aux usages moins essentiels, comme le tourisme ou les résidences secondaires.

LA POURSUITE DE CHOIX BUDGÉTAIRES ET FISCAUX AUX ANTIPODES DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

La crise du logement s'inscrit dans une société profondément inégalitaire. Les choix faits par le gouvernement, dans la continuité du précédent, ne tendent pas à réduire ces écarts, au contraire.

Un pouvoir d'achat en baisse

Fait marquant en 2022 : une inflation inédite depuis plus de 30 ans. Malgré le bouclier tarifaire mis en place en 2021 et 2022 pour limiter la hausse des prix de l'énergie, d'après l'Insee, le pouvoir d'achat des Français a baissé de 1,7 % au premier trimestre 2022 puis à nouveau de 1,1 % au trimestre suivant, en particulier car les salaires augmentent moins vite que les prix depuis le deuxième trimestre 2021. Après un redressement au second semestre 2022,

l'Insee prévoit un nouveau fléchissement en 2023, en raison de la hausse des prix et du ralentissement attendu de l'emploi.

De plus, alors que salaires et prestations sociales augmentent moins vite que l'inflation, le gouvernement a poursuivi des réformes particulièrement injustes, en diminuant la durée des allocations chômage de 25 % à partir du 1^{er} février 2023, pour une économie en régime de croisière évaluée à 4,2 milliards d'euros par l'Unedic.

Le chantier du Revenu Universel d'Activité à l'arrêt, remplacé par un « possible » versement « à la source » et des contreparties aux minima sociaux

Pour répondre aux insuffisances avérées des minima sociaux (absence de minima pour les moins de 25 ans, non-recours aux droits, complexité...), Emmanuel Macron s'était engagé en 2018 à créer un « revenu universel d'activité » (RUA) destiné à harmoniser voire unifier certains minima et prestations et à soutenir les jeunes de moins de 25 ans. Le sujet semblait abandonné quand Emmanuel Macron a proposé durant sa seconde campagne présidentielle de généraliser le versement des prestations sociales « à la source » et de conditionner le bénéfice du RSA à des « contreparties » prenant la forme de « 15 à 20 heures d'activités » par semaine. La première idée, calquée sur le prélèvement des impôts à la source, permettrait de systématiser le versement de prestations sociales sans que les allocataires potentiels aient à en faire la demande et d'éviter ainsi le non-recours. Sa mise en œuvre est toutefois complexe. La seconde idée, consistant à imposer des contreparties aux bénéficiaires du RSA, malgré son caractère encore très imprécis, est inquiétante dans la mesure où sa mise en œuvre pourrait aboutir à détourner des allocataires de la demande de RSA, alors que près de 30 % des bé-

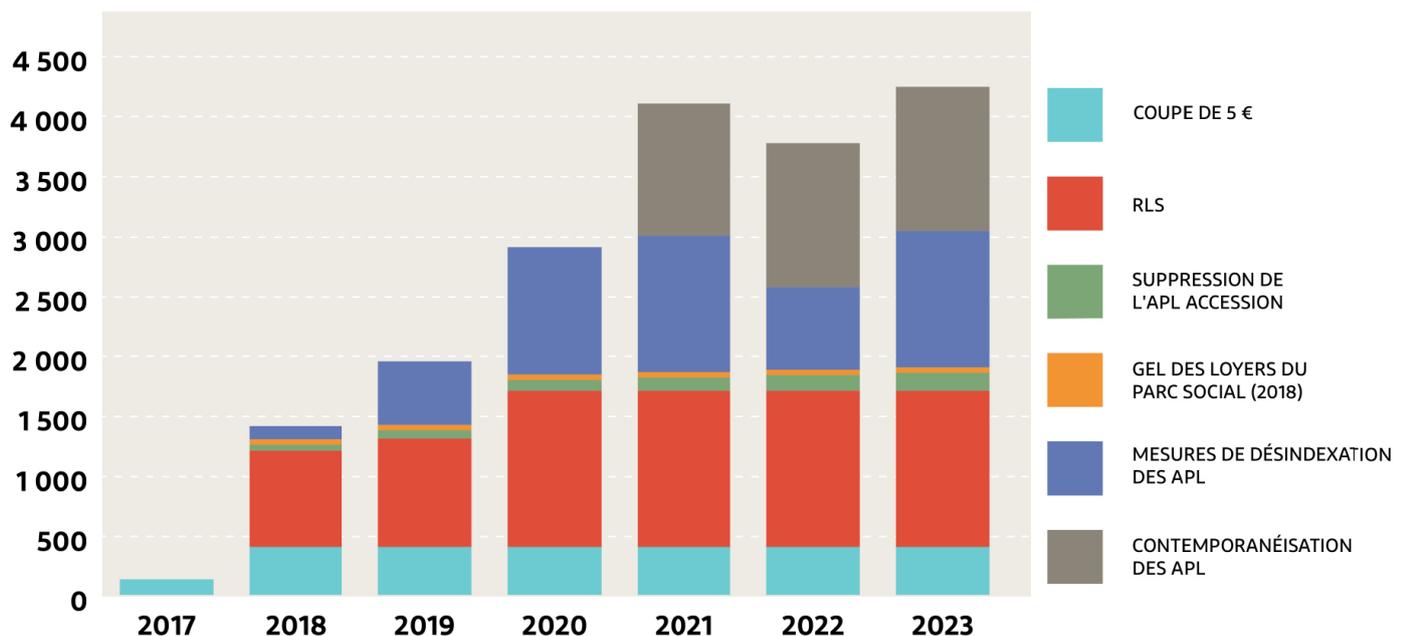
néficiaires potentiels ne le mobilisent déjà pas. Ce projet devrait être expérimenté sur 40 000 allocataires dans 19 départements dans les mois à venir. L'objectif d'accompagnement plus systématique et d'accès facilité à la formation est à saluer si les moyens suivent. En revanche, les sanctions envers les allocataires, si elles étaient appliquées, risqueraient de conduire à une forme de contrôle social sur les plus précaires et à une suspension voire une suppression des maigres allocations, conduisant ainsi à davantage d'exclusion.

Des APL toujours aussi rognées

En ce qui concerne les aides personnelles au logement (APL), toutes les réformes menées depuis 2017 et confirmées cette année se sont faites au détriment des allocataires, au point de les amputer chaque année de près de 4,2 milliards d'euros, soit un quart du montant total de ces aides.

Le budget pour 2023 confirme les coupes passées, qu'il s'agisse des gels et quasi-gels précédents, sans rattrapage, de la coupe mensuelle de 5 €, de la suppression des APL pour les accédants à la propriété, de la RLS pour les locataires Hlm ou de leur calcul en « contemporanéité ». Cette dernière réforme instaurée en 2021, marquée par de nombreux bugs informatiques, a abouti à une économie de plus d'un milliard d'euros par an au détriment des allocataires APL et à la suppression des APL pour environ 400 000 ménages.

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



2022 : Année de transition ou année perdue ?



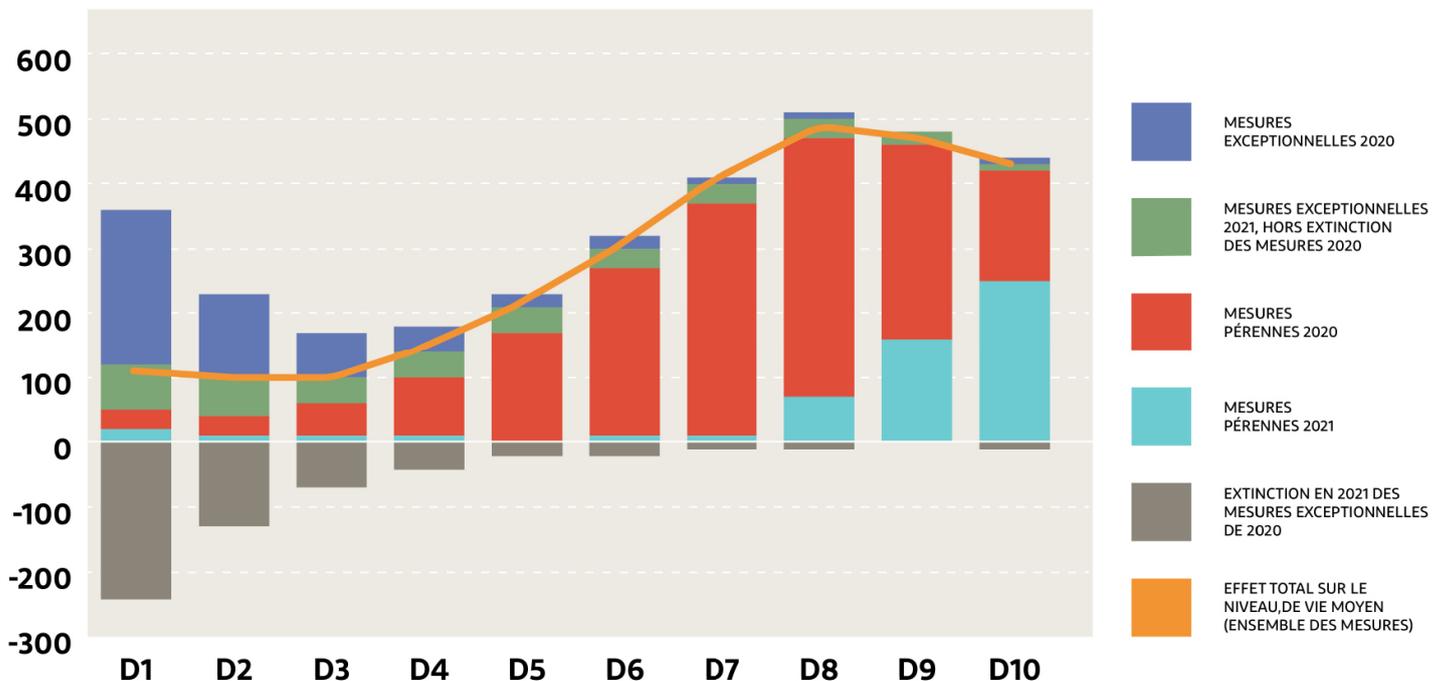
En haut de l'échelle, les plus riches épargnés

Alors que les prestations destinées aux plus modestes sont rognées, contrôlées, évaluées, les politiques en faveur des plus fortunés semblent toujours intouchables. Malgré la succession des crises, les cadeaux aux plus aisés ayant marqué le début du premier quinquennat d'Emmanuel Macron ont été sanctuarisés, en particulier la suppression de l'Impôt de Solidarité sur la Fortune (ISF) et la flat tax sur les revenus du capital. Ces choix ont été plutôt renforcés au fil des années. Certes, la crise Covid a poussé le gouvernement à distribuer des aides exceptionnelles aux plus modestes. Mais ce sont les ménages les plus aisés qui ont prioritairement bénéficié des largeurs fiscales du gouvernement au cours des dernières années. D'après l'Insee, les mesures fiscales et budgétaires

décidées par le gouvernement en 2020 et 2021, d'une valeur de 13 milliards d'euros, ont apporté en moyenne 280 € par an et par ménage en 2021. Mais, si l'on analyse les bénéficiaires par niveau de vie, on s'aperçoit que **les 30 % de Français des classes supérieures ont gagné entre 430 et 490 €, tandis que la moitié la plus pauvre des Français n'a gagné que 100 €**. Pire, les 30 % de ménages aisés ont surtout bénéficié de mesures pérennes (poursuite de la suppression de la taxe d'habitation, baisse de l'impôt sur le revenu), tandis que les aides aux plus pauvres ont consisté en aides ponctuelles (bonus du chèque énergie, allocation de rentrée scolaire doublée, indemnité inflation...).



EFFET DES MESURES PÉRENNES OU EXCEPTIONNELLES DE 2020 ET 2021 SUR LE NIVEAU DE VIE, PAR DÉCILE DE NIVEAU DE VIE (EN € PAR AN ET PAR MÉNAGE)



FRAGILITÉS ACCRUES FACE AU LOGEMENT, INSUFFISANCES DU GOUVERNEMENT

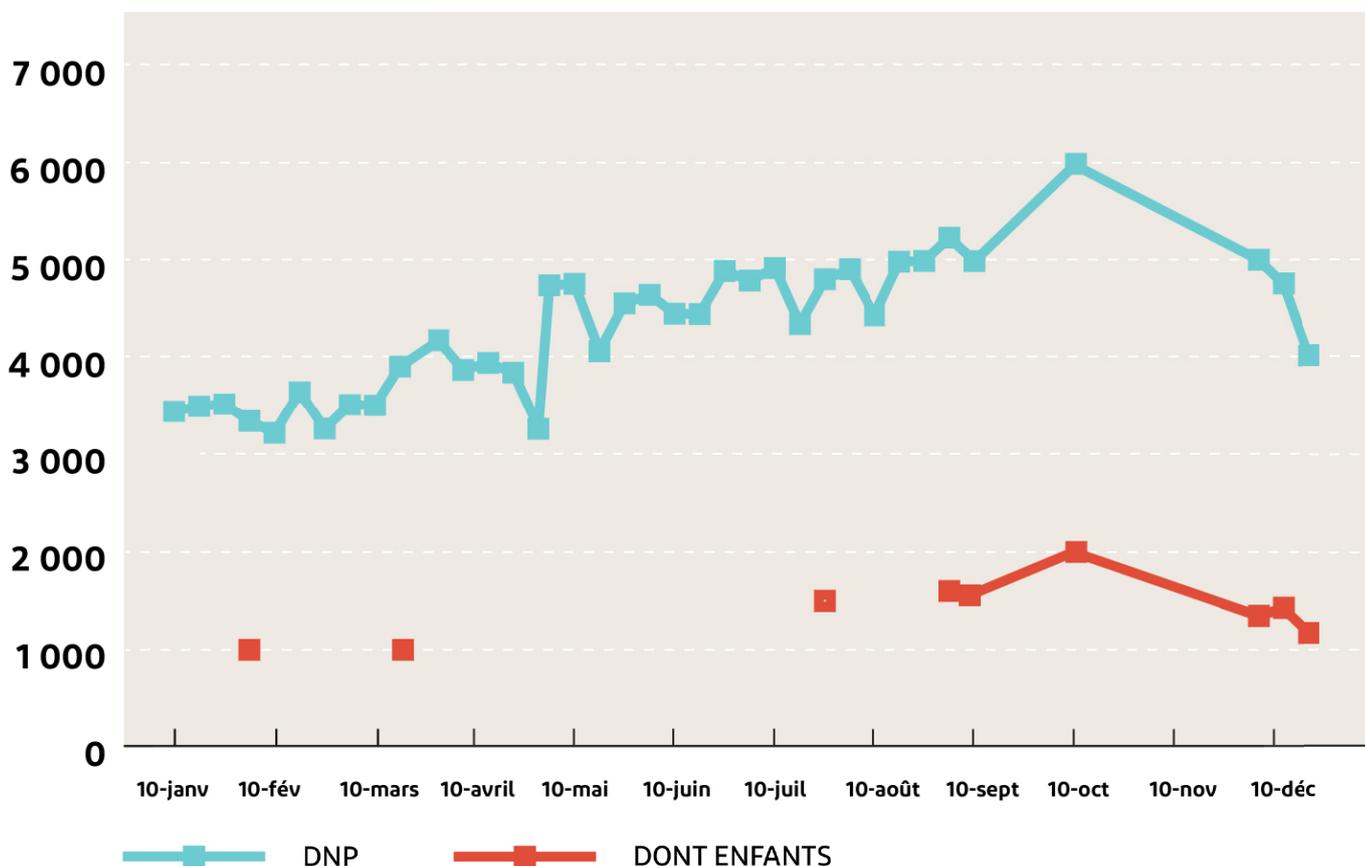
La tentation de fin du « quoi qu'il en coûte » face à la recrudescence du sans-abrisme ?

La crise Covid a permis la création de 40 000 places d'hébergement d'urgence, portant à 200 000 le nombre de places d'hébergement généraliste. Cet effort a fait baisser le nombre de demandes non pourvues (DNP) chaque soir par le 115, avant que l'année 2022 soit marquée par une nouvelle hausse, passant de 3 500 en janvier à 5 000 en août, 6 000 en octobre, avant de redescendre à 4 000 fin décembre suite au plan Grand froid et à l'ouverture de gymnases essentiellement. Les plus vulnérables

parmi les vulnérables ne sont pas épargnés. Le soir du 31 janvier 2022, près de 1 000 enfants se voyaient opposer un refus au 115 faute de places après que leurs parents ont formulé une demande d'hébergement. Ce chiffre est passé à 1 600 en septembre, puis à 2 000 en octobre, avant de refluer légèrement à 1 400 en décembre puis 1 200 dans les derniers jours de l'année.

10

DEMANDES NON-POURVUES AU 115 CHAQUE SOIR EN 2022



2022 : Année de transition ou année perdue ?



Dans ce contexte, l'intention du gouvernement, exprimée dans le projet de loi de Finances pour 2023, de réduire de 14 000 le nombre de places d'hébergement en 2023 a suscité une vive inquiétude. Face au tollé, l'exécutif a fini par reculer.

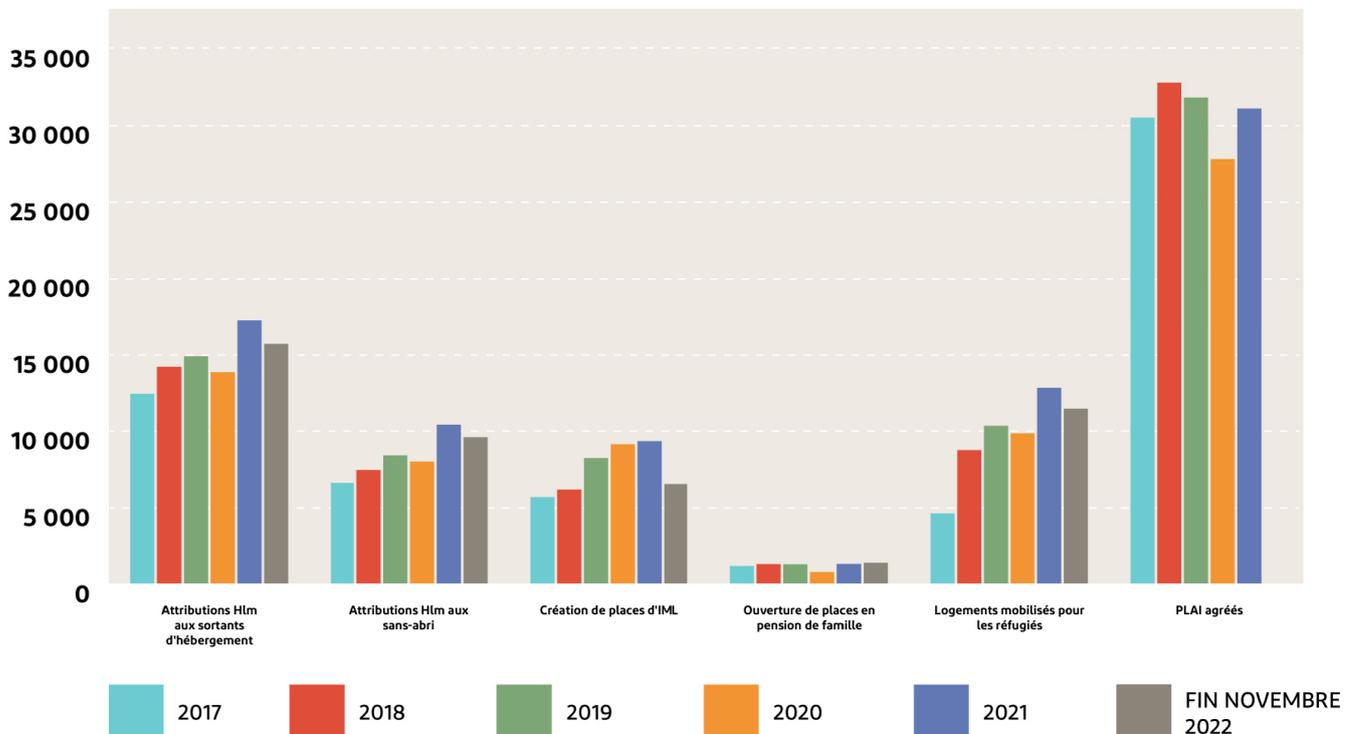
Les limites du plan Logement d'abord

Si la tension reste si vive sur le front de l'hébergement, c'est que le calibrage du plan Logement d'abord (LDA), amorcé en 2017, n'est pas suffisant pour répondre aux besoins en logement des personnes sans domicile. Ce plan a suscité de nombreuses initiatives intéressantes, le développement de l'intermédiation locative et des pensions de famille ainsi que l'augmentation des attribu-

tions Hlm aux personnes sans domicile, aboutissant à de premiers résultats tangibles avec le relogement de plus de 400 000 personnes entre 2017 et 2022, un rythme qui semble se maintenir malgré l'épisode Covid.

LE PLAN LOGEMENT D'ABORD : UNE MONTÉE EN PUISSANCE LIMITÉE

Source : DIHAL



Si les avancées sont réelles, les limites n'en sont pas moins connues. L'offre nouvelle de logements très sociaux (PLAI), qui devait atteindre 40 000 logements par an, a été pénalisée au même titre que les mauvais chiffres de la production Hlm générale et n'a pas dépassé 33 000 PLAI depuis 2017, tombant même à 28 000 en 2020.

Le gouvernement a promis un second plan quinquennal pour le Logement d'abord pour le début de l'année 2023, qui poursuivrait les priorités du précédent et serait doté de quelques dizaines de millions d'euros supplémentaires chaque année, destinés entre autres à renforcer diverses actions de veille sociale (maraudes, accueil de jour, SIAO...) et de prévention des expulsions locatives, ainsi qu'une poursuite de la contractualisation avec les 45 territoires de « mise en œuvre accélérée » du LDA.

Les personnes migrantes sans domicile bien souvent livrées à elles-mêmes

Une des principales limites du plan Logement d'abord reste liée au traitement pour le moins inhospitalier de nombreuses personnes exilées. Certes, le dispositif national d'accueil (DNA) continue sa montée en puissance, avec 120 000 places en 2022 (contre 80 000 en 2017) et 5 000 places supplémentaires budgétées en 2023. Mais seulement 58 % des demandeurs d'asile y ont trouvé refuge le temps de la procédure en 2021 (52 % en 2020). Les autres sont renvoyés vers l'hébergement d'urgence généraliste saturé ou l'errance.

Situation locale particulièrement inhumaine : celle que subissent chaque année des milliers de personnes exilées qui survivent tant bien que mal dans la Calaisis et le Dunkerquois, malgré le harcèlement policier, les arrêtés anti-distribution alimentaire et les expulsions à répétition.

En ce qui concerne les personnes concernées par une « obligation de quitter le territoire français » (OQTF), le ministre de l'Intérieur souhaite « leur rendre la vie impossible » et a publié le 17 novembre 2022 une instruction ministérielle destinée à les empêcher de trouver un hébergement d'urgence, censé pourtant être inconditionnel en France d'après la loi.

À rebours de ces logiques répressives, les acteurs du Logement d'abord répètent qu'il faut faciliter l'accès aux titres de séjour des personnes bloquées dans l'hébergement d'urgence pour améliorer leur quotidien et désengorger le système. Les annonces du gouvernement, dans le cadre de la préparation d'un projet de loi sur l'asile et l'immigration, ouvrent une perspective de régularisation plus large pour les personnes travaillant dans les « métiers en tension ». Cette annonce, si elle se concrétise, peut ouvrir une brèche sur un sujet longtemps tabou, mais il serait indispensable de prendre davantage en considération les besoins des personnes maintenues administrativement dans la clandestinité, et non exclusivement ceux des employeurs.

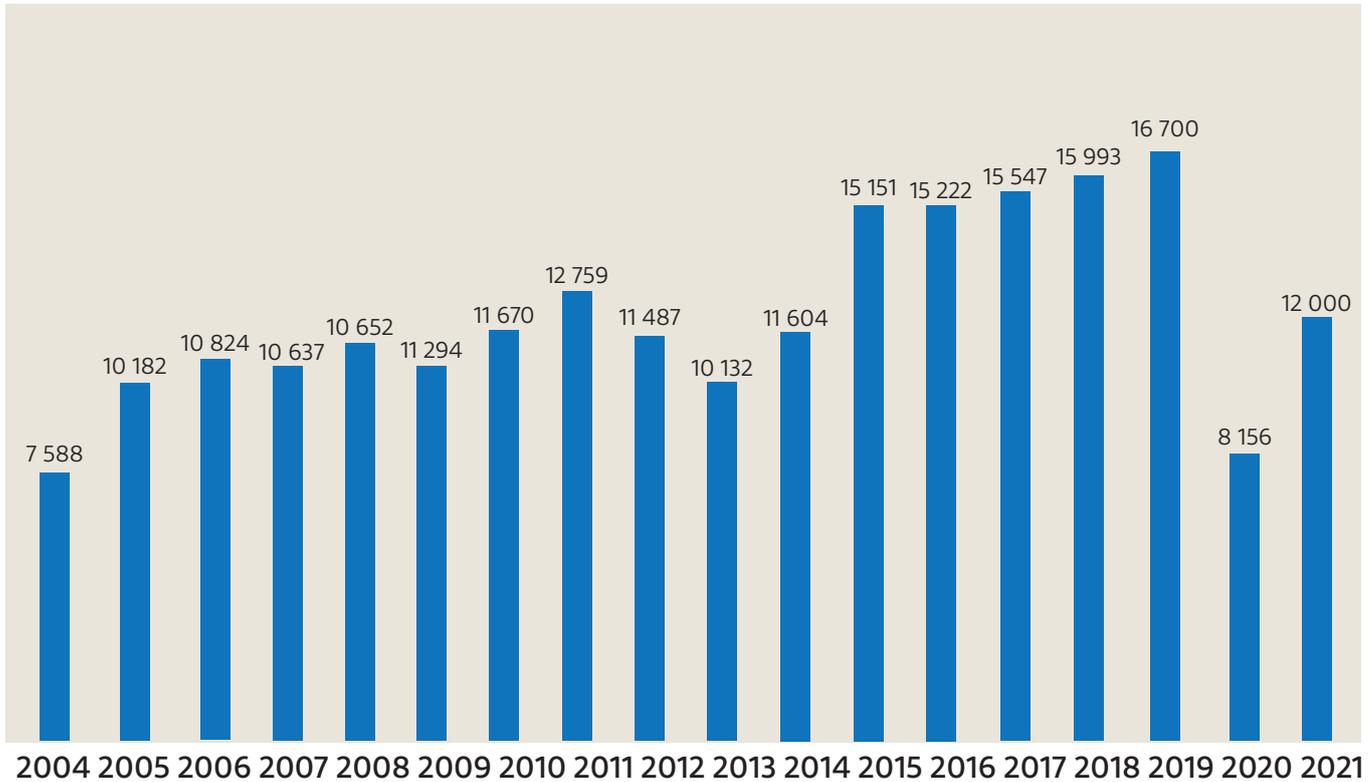
Face à la remontée des expulsions locatives, un gouvernement trop attentiste

D'après les premières remontées de la Fondation Abbé Pierre, qui semblent confirmées par le gouvernement, le niveau des expulsions locatives serait revenu à celui d'avant crise Covid, au-delà de 15 000 expulsions par an, après deux années de répit relatif pour motif sanitaire (8 000 expulsions en 2020, 12 000 en 2021).



EXPULSIONS AVEC LE CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE

Source : MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR



L'observatoire des impayés de loyer, qui avait été mis en place en 2021, n'indique pas pour l'instant d'augmentation nette des impayés, mais la hausse des prix de l'énergie pourrait compliquer la capacité des ménages à régler leurs charges. Au dernier trimestre 2022, la moitié des bailleurs sociaux ont par ailleurs noté une hausse de plus de 10 % des impayés de loyer.

Dans les squats, bidonvilles et lieux de vie informels, la situation est encore pire. D'après l'observatoire associatif dédié, elle atteindrait de nouveaux records d'expulsions : 2 078 expulsions collectives ont été constatées entre le 1^{er} novembre 2021 et le 31 octobre 2022, touchant chaque fois 130 personnes en moyenne, contre 1 330 expulsions l'année précédente. À 97 %, elles sont réalisées sans diagnostic social. À 95 %, aucune solution n'a été proposée à la totalité ou une partie des occupants.

Une proposition de loi anti-squats inacceptable et qui anéantirait les efforts de prévention des expulsions

Le 2 décembre 2022, une proposition de loi signée du député Renaissance Guillaume Kasbarian, portée par la majorité et soutenue par le gouvernement, a été adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale. Ce texte, censé s'attaquer aux rares squats de domicile, prévoit de tripler les peines pour les squatters de domicile (jusqu'à trois ans de prison), et élargit la notion de « domicile » squatté à des logements totalement vacants sans le moindre meuble. Il prévoit même jusqu'à trois ans de prison pour tout squat de locaux « à usage économique » (hangar, entrepôt, usine, grange, bureaux désaffectés).

Dans un autre registre, la proposition de loi s'en prend de même aux locataires menacés d'expulsion. La procédure d'expulsion, jugée longue et inutile, est raccourcie. Pire, le juge n'aurait plus le droit d'examiner de sa propre initiative la réalité de la dette de loyer invoquée par le bailleur et de suspendre la résiliation du bail. Une fois le commandement de quitter les lieux prononcé, les habitants qui ne partiraient pas d'eux-mêmes deviendraient de plus coupables d'une infraction pénale punissable de six mois de prison.

FACE À LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE ET À L'HABITAT DÉGRADÉ, DES POLITIQUES À TROP COURTE VUE

Un bouclier tarifaire salubre mais incomplet, anti-redistributif et peu durable plutôt qu'une vraie hausse du chèque énergie

Face à la hausse des prix de l'énergie, le gouvernement a déployé un coûteux bouclier tarifaire (24 milliards d'euros en 2022 et 44 milliards en 2023) qui a fortement atténué les effets de la hausse des prix de l'énergie. Il reste toutefois incomplet et inégalitaire.

Le bouclier protège moins bien les immeubles disposant d'un chauffage collectif en copropriété ou en logement social que les habitants bénéficiant du tarif réglementé appliqué aux abonnements individuels. Les deux boucliers sur le gaz et l'électricité de plus ne prennent pas entièrement en charge l'écart entre le tarif réglementé et le prix de marché. Les acteurs du logement accompagné se retrouvent également dans une situation très difficile. Plusieurs décrets finalement pris le 31 décembre 2022 complètent partiellement ces carences.

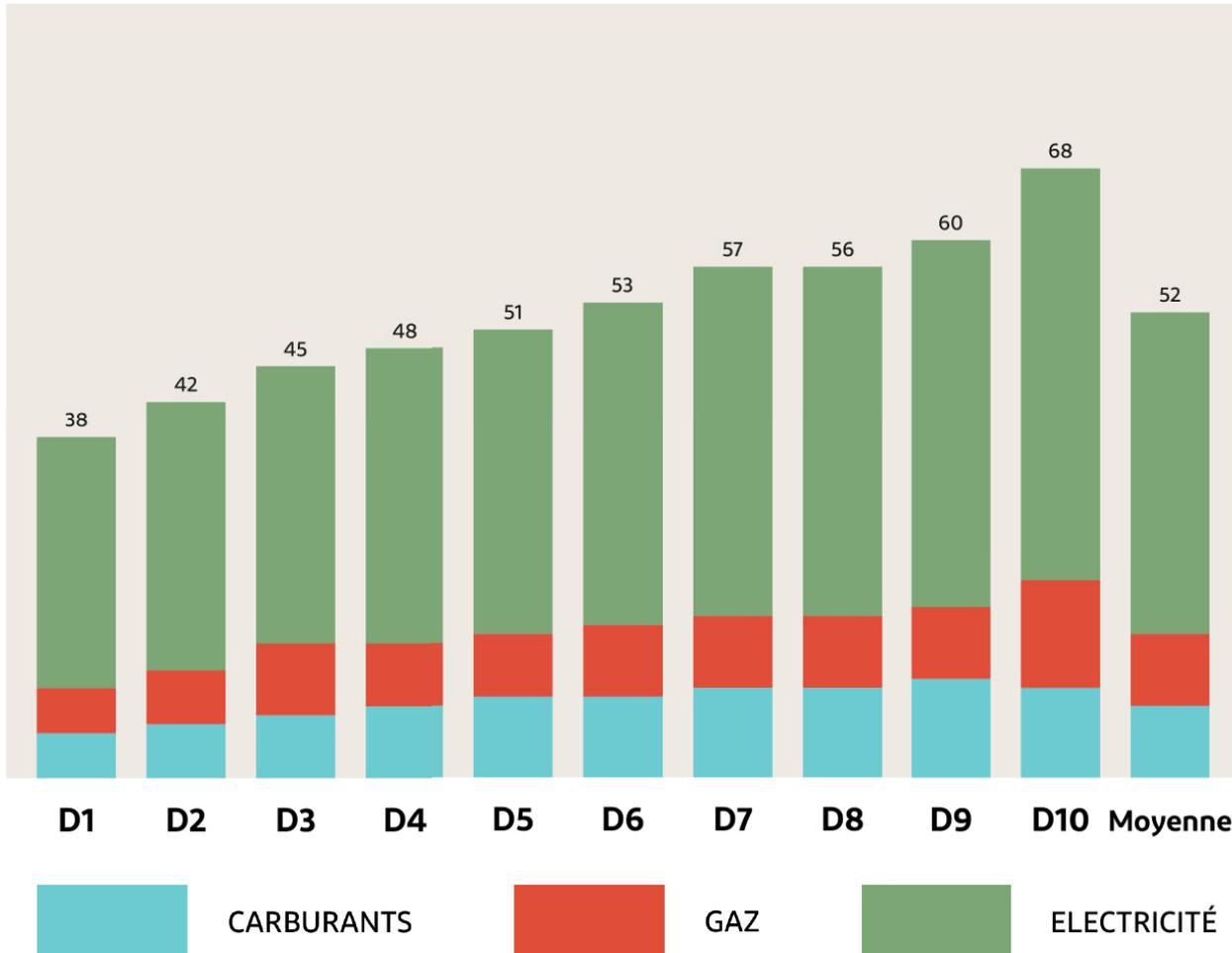
Par ailleurs, par souci de simplicité, le choix a été d'appliquer ce bouclier tarifaire de manière uniforme à tous les consommateurs, ce qui explique son coût astronomique et son caractère peu égalitaire, voire anti-redistributif. En effet, les ménages aisés consommant plus d'énergie, ce sont eux qui tirent le plus grand bénéfice du bouclier tarifaire.



LES MÉNAGES AISÉS PROFITENT D'AVANTAGE DU BOUCLIER TARIFAIRE

(GAINS DE POUVOIRS D'ACHAT PAR MÉNAGE EN AVRIL 2022 SELON LES PRODUITS CONCERNÉS PAR DES MESURES CONTRE L'INFLATION, PAR DÉCILE DE NIVEAU DE VIE EN €)

Source : CALCULS ASTÉRÈS D'APRÈS INSEE



Une politique plus juste du point de vue écologique et social aurait pu passer par un effort budgétaire mieux ciblé socialement, en triplant et élargissant le chèque énergie. Ce chèque, qui permet de verser entre 48 et 277 € par an à des ménages à très bas revenus, a été abondé ponctuellement au cours des derniers mois, mais ce geste est resté ponctuel et d'un montant assez faible.

Et cela dans un contexte où les interventions pour impayés de facture d'électricité ont déjà augmenté de 17 % entre 2019 et 2021, et où près de 22 % des ménages déclaraient avoir souffert du froid chez eux en 2022 (contre 20 % en 2021 et 14 % en 2019). En 2023, avec la hausse des prix du gaz et de l'électricité certes plafonnée, mais à 15 % supplémentaires tout de même, les effets se feront inévitablement sentir encore plus durement.

Abolition des coupures : une semi-victoire freinée par la résistance du gouvernement

Face à la précarité énergétique, outre l'aide à la facture, **une solution en aval consisterait à lutter contre les effets des impayés, à savoir les coupures d'énergie**. En octobre 2021, en réponse à une campagne de la Fondation Abbé Pierre, le fournisseur historique EDF s'est engagé à abolir les coupures d'électricité pour les ménages en impayés et à les remplacer par des réductions de puissance. Mais le gouvernement refuse d'inscrire ce minimum dans la loi.

Modération des loyers des passoires : une avancée notable

Deux avancées sont venues cette année soulager un tant soit peu les locataires de logements énergivores, dont le diagnostic énergétique est classé en F ou G. D'abord, **l'interdiction d'augmenter le loyer** de ces passoires énergétiques, dans le parc privé, depuis le 1^{er} août 2022. Ensuite, dans les zones d'encadrement des loyers (Paris, Lille, Lyon, Bordeaux...), depuis la loi sur le pouvoir d'achat de l'été 2022, les bailleurs ne peuvent plus prévoir de complément de loyer pour les logements passoires. À condition que cette règle soit connue et que les abus soient réellement combattus par les autorités...

Ensuite, **depuis le 1^{er} janvier 2023, les pires des passoires énergétiques sont interdites à la location** : celles qui affichent une consommation supérieure à 450 kWh /m² en énergie finale, c'est-à-dire 190 000 logements locatifs. Les obligations de travaux afférentes font d'ores et déjà l'objet d'une vaste mobilisation pour s'y opposer. Pour autant, le ministre du Logement, Olivier Klein, a

heureusement réaffirmé son soutien à ces mesures issues de la convention citoyenne pour le climat et de la loi climat et résilience. Contrairement aux prévisions alarmistes qui annoncent la sortie soudaine du parc locatif de millions de logements, il s'agit simplement d'offrir aux locataires de ces logements « indécents » une voie de recours pour faire baisser leur loyer à proportion de la qualité de leur logement et de demander à leur bailleur d'engager des travaux, ces derniers pouvant bénéficier de nombreuses dérogations et de différentes aides publiques et devenir enfin moteurs pour lancer des travaux au sein des copropriétés.

MaPrimeRénov', un dispositif qui monte en charge mais qui reste insuffisant pour favoriser les rénovations globales

Principales solutions de long terme face à la précarité énergétique, les rénovations énergétiques sont nombreuses mais insuffisamment performantes. En effet, le succès quantitatif de MaPrimeRénov' (MPR) créée en 2020 à la place du crédit d'impôt transition énergétique (CITE), a beaucoup reposé sur la massification de simples « gestes » de rénovation isolés : ils concernaient 86 % des 650 000 travaux financés avec MPR en 2021, au détriment de la performance à long terme que permet une rénovation globale. Le barème des aides pousse en effet à multiplier les simples gestes, malgré une légère revalorisation du forfait rénovation globale en 2023.

En revanche, l'aide la plus vertueuse de l'Anah, Habiter Mieux sérénité (rebaptisée MaPrimeRénov' Sérénité) réservée aux ménages modestes pour des bouquets de travaux permettant un gain de performance énergétique d'au moins 35 %, avec un accompagnement systématique, continue de stagner autour de 45 000 logements par an.

Le reste à charge, obstacle à une montée en gamme des travaux

Sur les 650 000 dossiers MPR en 2021, 68 % concernent des ménages modestes et très modestes. Au cours des neuf premiers mois de 2022, 64 % du montant des primes engagées a même été destiné aux ménages « très modestes ». Toutefois, bien loin du 10 % de reste à charge promis, après mobilisation de toutes les aides (y compris CEE et aides locales), **c'est en moyenne 33 % du montant des travaux qu'il reste à payer aux ménages très modestes (52 % pour les ménages modestes)**, d'après les calculs de France Stratégie en 2021. En 2022, le reste-à-charge serait même encore légèrement accru, en raison de la baisse des certificats d'économies d'énergie (CEE). Dans ces conditions, ces ménages renoncent à mener des travaux ambitieux, ou pour s'attaquer à des logements énergivores et dégradés dans le cadre d'opérations de rénovation globales (pouvant afficher des devis de 70 000 euros). Par exemple, Habiter Mieux sérénité n'apporte qu'une aide maximale de 19 000 euros.

Par ailleurs, la rénovation bénéficie toujours trop peu aux copropriétés. Malgré l'ouverture de MaPrimeRenov' aux copropriétés en 2021, un reste à charge moyen de 70 % est généralement demandé aux ménages précaires, une dépense impossible à couvrir. Dans de nombreux cas, « MPR copro » s'avère moins généreuse pour les copropriétaires modestes que les aides précédentes, et même moins que pour des propriétaires-occupants ou bailleurs aisés en logement individuel. Un constat partagé largement, au point que l'Anah a adopté un nouveau barème un peu plus avantageux en décembre 2022.

Enfin, le chantier de la lutte contre l'habitat indigne est gigantesque, et ne doit pas être négligé au profit de la simple lutte contre la précarité énergétique. Sur les 600 000 logements potentiellement indignes ou très dégradés, seuls 15 000 ont été rénovés en 2021. Ce chiffre est encore bien trop faible au regard des besoins, même si l'on constate une hausse de 50 % en deux ans, retrouvant ainsi les niveaux de réhabilitation d'il y a 10 ans.

CONCLUSION : LA NÉCESSITÉ D'UNE REMOBILISATION GÉNÉRALE

La politique du logement du gouvernement, en ce début de second quinquennat d'Emmanuel Macron, manque singulièrement d'ambition. Faute de programme établi, de budget suffisant et de volonté de faire du logement un axe central, les quelques avancées pointées dans ce chapitre se heurtent à des limites et des contradictions fortes. En l'absence de priorités défendues avec détermination à l'échelle intergouvernementales pour les mal-logés, Bercy impose ses priorités budgétaires et prive la politique du logement des aides publiques dont elle a besoin. En parallèle, le ministère de l'Intérieur plaque une vision sécuritaire sur des victimes du mal-logement, à travers une politique migratoire bien peu hospitalière ou des expulsions à répétition de bidonvilles et lieux de vie informels.

Il est donc temps de changer de cap. À vrai dire, il est temps de s'en donner un. L'an dernier, à l'occasion de la campagne présidentielle, la Fondation Abbé Pierre a proposé six grands axes à suivre pour faire reculer le mal-logement : généraliser le Logement d'abord pour viser l'objectif « zéro personne sans domicile », produire 150 000 logements vraiment sociaux par an, encadrer les marchés immobiliers pour faire baisser les prix, éradiquer les passoires énergétiques en 10 ans et résorber l'habitat indigne, déclencher un choc de redistribution. Cette année, dans l'espoir d'inciter la nouvelle Assemblée nationale à s'emparer du sujet, la Fondation va les décliner dans une proposition de loi.

Le « Conseil national de la refondation » consacré au logement, lancé en novembre 2022, pourrait devenir le véhicule pour amener tous les acteurs du secteur dans cette direction, pour peu que l'État prenne cette concertation au sérieux et accepte de revoir les aspects les plus inquiétants de sa non-politique du logement.





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