



PREMIER CAHIER

D'une crise à l'autre

*Une politique du logement sans ambition
face à une situation sociale dégradée*

L'état du mal-logement en France 2023

RAPPORT ANNUEL #28



PREMIER CAHIER

D'une crise à l'autre

Après deux années, 2020 et 2021, marquées par une crise sanitaire mondiale qui a durement touché les plus modestes, 2022 a été affectée par l'inflation qui s'établit à des niveaux inconnus depuis plus de 30 ans et par une crise énergétique survenue dans le sillage de la guerre en Ukraine.



Les ménages consacrent inéluctablement une partie croissante de leur budget aux dépenses indispensables : se nourrir, se chauffer, se loger, se soigner et se déplacer. Ce qui laisse peu de marge pour des dépenses moins contraintes (équipement de la maison, habillement, loisirs...). Et parmi les dépenses contraintes et essentielles, le logement tient, on le sait, une place prépondérante.

Dès lors, on est étonné de la faible place que les responsables politiques accordent à la question du logement au début de ce second quinquennat d'Emmanuel Macron : deux mesures seulement dans son programme électoral, pas de ministre en charge de cette question essentielle dans son premier gouvernement, une thématique absente initialement du Conseil national de la refondation, avant que les acteurs sociaux parviennent à l'y réintégrer, cela alors même que les tensions liées au logement se manifestent sous des formes diverses, mois après mois, sans trouver de réponse à la hauteur.

L'écart a rarement semblé aussi grand entre d'un côté l'état du mal-logement, sa permanence, comme ses manifestations aggravées (augmentation du nombre de personnes sans domicile, hausse des coûts, nombre de logements énergivores...), et d'un autre côté, l'insuffisance des réponses publiques pour rendre le logement abordable tant dans le parc existant dont l'ouverture aux plus modestes se restreint, que dans la construction neuve, qui reste insuffisante au regard de l'ampleur et des caractéristiques de la demande.

La situation actuelle devrait conduire à renforcer le rôle protecteur du logement, pas seulement pour les précaires mais aussi pour tous les ménages modestes. Et aussi, à veiller à ce que la dimension protectrice des politiques publiques ne soit pas affaiblie comme c'est le cas dans le domaine du travail et des politiques sociales.

LA QUESTION DU LOGEMENT MINORÉE PAR LES POLITIQUES MAIS TOUJOURS OMNIPRÉSENTE

Des enfants à la rue en hiver

La première alerte, la plus immédiatement choquante, concerne les enfants à la rue. Des femmes enceintes ou de jeunes mères avec leurs nourrissons sont régulièrement refusées par les services d'hébergement faute de places. Dans plusieurs villes de France (notamment Rennes, Lyon, Grenoble, Le Havre, Strasbourg, Toulouse, Ivry-sur-Seine, Rosny-sous-Bois, Pantin, Paris, Rodez), ce sont les parents d'élèves et les enseignants qui se sont émus de telles situations et ont été conduits, en l'absence de solutions d'hébergement, à se mobiliser, jusqu'à accueillir dans les écoles les enfants et familles sans domicile, ou à leur payer des nuits d'hôtel, compensant ainsi les carences de l'État.

L'État face à l'insuffisance de l'offre laisse aux SIAO la gestion de l'impuissance publique et du tri inhumain entre des personnes toutes prioritaires. Et quand, en décembre 2022, par des températures négatives, le tribunal administratif impose à l'État d'héberger sept familles à la rue, dont trois femmes enceintes et une dizaine d'enfants mineurs scolarisés, l'État fait appel de la décision... et obtient gain de cause au Conseil d'État. L'ordonnance du 26 décembre de ce dernier témoigne de la dégradation de la situation, et du degré d'inhumanité à laquelle elle conduit, quand la plus haute juridiction administrative estime qu'une femme enceinte, son compagnon et leurs trois enfants de 4, 6 et 7 ans n'ont pas à être mis à l'abri en urgence « compte tenu de la présence de familles encore plus vulnérables dans un contexte de saturation des hébergements d'urgence ».

Depuis, la situation ne s'est guère améliorée malgré la promesse du ministre du Logement qu'il n'y ait plus aucun enfant à la rue cet hiver. Au 19 décembre 2022, malgré l'ouverture de gymnases dans le cadre du plan Grand froid, on comptait encore 4 029 personnes en familles refusées le soir même par le 115, dont 1 172 enfants et même 335 de moins de trois ans.

Expulsions sans relogement : retour à l'anormal

Alors que les dispositifs publics ne parviennent pas à répondre aux besoins d'hébergement, des personnes sont obligées de se replier vers des lieux de vie informels, mais en sont fréquemment expulsées. Ce qui, faute de solution pérenne, ne fait que déplacer et entretenir les difficultés des personnes concernées. La Fondation Abbé Pierre a recensé de telles pratiques dans de nombreuses villes. Il en a été ainsi par exemple à Strasbourg, à Montpellier, dans la région lilloise et dans l'Hérault, en Nouvelle-Aquitaine comme en Île-de-France... Partout des squats et campements sont régulièrement évacués par les forces de l'ordre. D'après le rapport annuel de l'Observatoire des expulsions de lieux de vie informels, l'année écoulée a encore été une année record à ce titre ; 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.



Bien que nous ne disposions pas des données concernant les procédures d'expulsions locatives de 2022, les remontées de terrain font quant à elles craindre que l'accalmie constatée en 2020 liée au Covid ne soit que passagère. Alors que le nombre d'expulsions avec concours de la force publique se

situait régulièrement au-dessus de 15 000 par an entre 2015 et 2019, il a chuté à un peu plus de 8 000 en 2020, pour reprendre sa marche en avant dès 2021 (12 000 expulsions) puis son niveau pré-Covid en 2022, d'après les déclarations du ministre du Logement.

DES PRIX DU LOGEMENT DEVENUS INSOUTENABLES POUR LES MÉNAGES MODESTES

Les logements de moins en moins abordables dans de nombreux territoires

Alors que le logement représente depuis plusieurs années le premier poste de dépense des Françaises et Français, à hauteur de 27,8 % en 2021 (contre 20 % en 1990 selon l'Insee), **la hausse des prix de l'immobilier tend à se répandre dans la plupart des régions.** Aujourd'hui, toutes les zones littorales ouest et sud du pays présentent des prix élevés comme la quasi-totalité des métropoles et des secteurs à proximité de l'Allemagne, de la Suisse et du Luxembourg. D'autres villes moyennes sont touchées par la hausse des prix, notamment en raison de leur relative proximité avec la région parisienne, comme Le Mans, Tours, Chartres, Reims, Orléans ou Angers.

Une alerte concerne particulièrement **le logement des salariés modestes dans toute la zone littorale qui va de Saint-Malo à Biarritz.** Une zone où la pression démographique et touristique élargit la concurrence pour l'accès au logement alors que le développement des résidences secondaires et le recours à Airbnb réduisent l'offre de logement permanent en résidence principale. En Bretagne comme dans le Pays basque, les élus locaux ont été contraints de se saisir d'une situation où la pénurie de main-d'œuvre répond à la pénurie de logements abordables.

Cet élargissement des territoires d'exclusion a conduit la Fondation Abbé Pierre à examiner les conditions d'accès au logement de ménages de tailles diverses ayant des revenus inférieurs à la moyenne dans 24 villes de différentes tailles. Ce panel a été mis en regard du pouvoir d'achat et de la capacité à se loger d'un ensemble de 12 ménages-types, représentatifs des catégories pauvres, modestes et de condition moyenne.

Dans les 13 communes appartenant aux 8 métropoles sélectionnées, **le parc locatif privé apparaît inaccessible à la majorité des ménages-types étudiés.** Les prix pratiqués dans les communes de banlieue proche, pourtant historiquement plus abordables, rendent les logements souvent inaccessibles, notamment pour les familles ayant des revenus inférieurs à 2 500 €/mois et aux personnes seules en-dessous du SMIC. Dans les villes moyennes et petites, la situation est plus contrastée. Parmi les 11 villes étudiées, Annecy, Metz, Melun, Besançon et Pornic ne permettent pas à une partie des ménages modestes de notre panel de trouver un logement correspondant à leurs besoins : sont ainsi exclues les personnes seules ayant un revenu inférieur au SMIC et les familles monoparentales au RSA avec un enfant.



Dans l'ensemble des villes françaises sélectionnées, **aucun parc locatif privé ne peut offrir un logement adapté aux personnes seules et aux familles monoparentales ayant des revenus inférieurs à 900 €/mois** (même avec l'APL). Celles-ci voient donc leurs possibilités de se loger réduites au seul parc social, quand il est disponible, ou se trouvent condamnées à devoir chercher un logement éloigné des villes-centres ou de devoir accepter de vivre dans des conditions dégradées (habitat indigne, inconfortable ou suroccupé...) ou avec des taux d'effort peu soutenables, au-delà des 33 % retenus dans notre simulation.

En ce qui concerne l'accession à la propriété pour les ménages modestes étudiés ici, les perspectives sont nulles ou presque aux prix du marché. Outre le niveau des prix de l'immobilier, la conjoncture est en effet difficile, en raison de la hausse des apports exigés par les banques à hauteur de 21 % du montant de l'achat et celle du taux des prêts. À cela s'ajoutent des craintes concernant l'augmentation du coût de l'énergie que les ménages anticipent en intégrant à leur taux d'effort ce (sur-)coût d'usage du logement.

Les dépenses contraintes liées au logement minent les budgets des ménages modestes

Avec une inflation observée sur 12 mois estimée à +6 % en octobre 2022, **le pouvoir d'achat des ménages s'amenuise, impactant plus particulièrement les budgets des ménages modestes**. Du fait de l'augmentation des prix, leurs

marges de manœuvre financières sont considérablement réduites, notamment après le paiement des dépenses « pré-engagées » liées au logement, aussi appelées « coûts d'usage » (les charges locatives ou de copropriété mais aussi les fluides, notamment les frais de chauffage), ainsi que les assurances, les abonnements divers, souvent régis par des contrats et difficilement négociables, et les taxes.

Pour mesurer l'impact de ces dépenses contraintes, en particulier celles liées au logement au sens large, la Fondation Abbé Pierre a analysé les différentes catégories de dépenses pour six ménages-types à bas revenus : ménages isolés pauvres (SMIC, RSA et ASPA – ex-minimum vieillesse), couple sans enfant mono-actif aux revenus modestes, couple avec deux enfants aux revenus moyens, à Aubervilliers et Tarbes, où les prix du logement et des transports diffèrent largement.

À Aubervilliers et à Tarbes, les taux d'effort associés aux dépenses contraintes liées au logement et à son usage (loyer ou remboursement de prêt immobilier, charges, fluides, abonnements divers, taxes, assurance...), pour les ménages étudiés dépassent fréquemment les 30 %. Sans surprise, ils sont plus importants à Aubervilliers qu'à Tarbes. Ils s'établissent entre 17 et 35 % à Tarbes, et s'élèvent à près de 50 % à Aubervilliers dans cinq situations-types. Au-delà des dépenses « pré-engagées » liées au logement, s'ajoutent d'autres dépenses auxquelles les ménages peuvent difficilement se soustraire : l'énergie, les frais de transport, de cantine scolaire et de garderie... Parmi elles, **les dépenses liées à la mobilité peuvent grever très fortement**

le budget des ménages. Elles sont plus importantes dans les territoires où l'usage d'un véhicule est indispensable pour accéder à l'emploi ou aux zones commerciales, comme à Tarbes, que dans ceux qui sont mieux desservis en transports en commun, comme Aubervilliers.

Au total, **compte tenu du poids des dépenses contraintes, le « reste à vivre » de certains ménages est très faible.** D'après notre étude, un couple sans enfant mono-actif au SMIC accédant à la propriété à Aubervilliers, une fois ses dépenses contraintes assumées, n'aurait plus que 92 € par personne et par mois pour vivre. À Tarbes, une personne seule au SMIC locataire d'un T1 dans le parc privé, une fois payés loyer, impôts, assurances, voiture et alimentation, n'a plus que 353 € pour le mois, soit à peine plus de 10 € par jour. **Pour certains** profils étudiés, **l'équation est même impossible et ne peut que générer un endettement chronique ou des privations douloureuses.** C'est le cas par exemple d'une mère célibataire au RSA locataire à Tarbes, dans le parc privé ou social, dont les ressources ne lui permettent pas d'assumer à la fois les frais d'alimentation et ceux liés à un véhicule, sous peine de finir le mois dans le rouge. C'est le cas également, à Aubervilliers, pour des ménages locataires du parc privé, qu'il s'agisse d'une personne seule ou d'une mère célibataire au RSA même sans voiture, mais également d'une famille de biactifs au SMIC locataire dans le parc privé si elle a besoin d'avoir une voiture pour travailler.

mentation et ceux liés à un véhicule, sous peine de finir le mois dans le rouge. C'est le cas également, à Aubervilliers, pour des ménages locataires du parc privé, qu'il s'agisse d'une personne seule ou d'une mère célibataire au RSA même sans voiture, mais également d'une famille de biactifs au SMIC locataire dans le parc privé si elle a besoin d'avoir une voiture pour travailler.

Production de logements abordables : vers une crise majeure ?

Face à la pénurie de logements sociaux et aux difficultés d'accès du parc privé pour les ménages modestes, la construction neuve, sa localisation, sa qualité et son prix représentent des enjeux capitaux pour répondre durablement à la crise du logement. Hélas **les perspectives à cet égard ne sont guère réjouissantes, particulièrement au sujet de la production Hlm.** On est ainsi passé de 124 000 logements sociaux financés en 2016 à 95 000 en 2021 et sans doute autant en 2022 d'après de premières estimations. Très loin donc de l'objectif gouvernemental de construire 250 000 logements sociaux au cours des deux dernières années, et encore plus loin des 150 000 Hlm par an qui faisaient il y a encore quelques années figure d'objectif officiel. Faute d'ambition affichée en la matière et en l'absence de mesures spécifiques, l'avenir s'annonce sombre alors que les besoins sont orientés à la hausse avec désormais 2,3 millions de ménages en attente de logement social. À cela plusieurs raisons.



La première tient au **ralentissement général de la construction de logements en France qui stagne en-dessous de 400 000 logements par an**. La France est en effet passée de 437 000 mises en chantier en 2017, à 378 000 en 2022. En ce qui concerne la construction de logements sociaux, **la raison principale du ralentissement tient à la réduction des capacités financières des organismes Hlm** provoquée par les mesures d'économie adoptées au cours du précédent quinquennat, qui amputent les ressources des organismes Hlm de 1,3 milliard d'euros par an. À cela s'ajoute depuis 2018, la hausse de la TVA, alourdissant la ponction annuelle de 500 millions d'euros. Pire, la hausse des taux d'intérêt et du livret A alourdit la charge de la dette des bailleurs sociaux de près de 2 milliards par an, et risque ainsi d'hypothéquer les efforts pour augmenter le nombre de productions et de rénovations de logements sociaux.

Ces mauvais chiffres sont d'autant plus inquiétants qu'**ils s'inscrivent dans un contexte tendu** qui est appelé à perdurer, en raison de la pénurie de matériaux, de la hausse des prix de l'énergie, du manque de personnel correctement formé, et de la raréfaction des terrains à bâtir dans le cadre de l'objectif zéro artificialisation nette (ZAN). Alors que la croissance démographique française s'annonce encore soutenue pendant au moins une décennie, **le défi consistant à construire plus**, de meilleure qualité notamment énergétique, et en consommant moins de terres agricoles et naturelles, **sera difficile à affronter sans soutien financier plus important de la part de l'État**.

En tout état de cause, force est de constater que **le « choc de l'offre » annoncé par le candidat Macron** en 2017, censé peser sur les prix de l'immobilier, **n'est jamais advenu** et ne semble pas à l'ordre du jour. Non seulement la production de logements s'est affaïssée, mais les prix de l'immobilier se sont accrus drastiquement. Le prix des logements anciens a en effet augmenté de 29 % en moyenne en France entre le début du précédent quinquennat et la fin de l'année 2022, d'après l'Insee.

DES LOCATAIRES FRAGILISÉS, DES POLITIQUES INSUFFISAMMENT PROTECTRICES

Ces difficultés d'accès au logement pour les ménages modestes s'inscrivent dans le contexte d'une société française à deux vitesses, marquée par des inégalités et une précarité persistantes. La France compte 8,9 millions de personnes pauvres en 2020, touchant 13,9 % de la population. Et il ne faut pas oublier que selon l'Insee, 1,6 million de personnes concernées échappent aux statistiques. **On compterait donc, non pas 8,9 mais 10,5 millions de personnes pauvres en France**. Au lieu de s'y attaquer réellement, la politique fiscale et budgétaire conduite depuis cinq ans peine à y faire face, voire creuse les inégalités de revenus et de patrimoine, et s'en prend aux personnes les plus pauvres, au chômage ou mal-logées.



Une politique fiscale et budgétaire anti-redistributive

Le gouvernement a déployé des politiques publiques de grande ampleur au moment de la crise Covid puis face à la hausse des prix de l'énergie, mais sans jamais contrebalancer les choix budgétaires et fiscaux du premier quinquennat, qui avaient largement favorisé les ménages les plus riches (transformation de l'impôt sur la fortune en impôt sur la fortune immobilière, baisse de la fiscalité sur les revenus du capital...).

Une récente publication de l'Insee établit que **la politique du « quoi qu'il en coûte » n'a pas traité de façon égalitaire riches et pauvres**, ni corrigé les mesures financières et fiscales inégalitaires des budgets 2020 et 2021. Si le soutien public a alors permis d'augmenter le niveau de vie des Français, en moyenne de 280 euros par personne et par an sur la période 2020-2021, ce montant s'élève à 420 euros en moyenne pour la moitié la plus aisée de la population, tandis qu'il ne dépasse pas 130 euros pour les catégories les moins favorisées. À cela une explication : les premiers ont largement profité de la baisse de l'impôt sur le revenu, instaurée par la loi de finances de 2020 et de l'allègement de la taxe d'habitation, alors que les plus modestes ont bénéficié de l'augmentation modérée des prestations sociales, pour 1,6 milliard d'euros au total, soit 10 % seulement des mesures prises.

Face à l'envolée des prix de l'énergie, de même, le gouvernement a engagé des masses financières considérables, à travers le bouclier tarifaire, mais **sans ciblage social, privilégiant de fait les ménages les plus aisés**, qui sont de plus gros consommateurs d'énergie. Les mesures ciblées en direction des plus modestes (indemnité inflation, chèque énergie exceptionnel...), ne sont pas assez importantes pour compenser le déséquilibre en faveur des ménages aisés.

Dans le même temps, les politiques les plus régressives socialement ont perduré. En particulier, toutes **les coupes sur les APL initiées pendant le quinquennat précédent, d'un montant de plus de quatre milliards par an**, ont été confirmées dans le budget pour 2023, qu'il s'agisse des gels et quasi-gels des années passées, sans rattrapage, de la coupe mensuelle de cinq euros, de la suppression des APL pour les accédants à la propriété, de la RLS pour les locataires Hlm ou de leur calcul en temps réel (« contemporanéité »).

Des politiques publiques parfois contre les pauvres

Outre ces politiques anti-redistributives, il arrive parfois que les politiques soient menées directement contre les intérêts et les droits des personnes en difficultés. **La première loi de ce quinquennat au sujet du logement**, visant « à protéger les logements contre l'occupation illicite », adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale le 2 décembre 2022, vient ainsi **remettre en cause l'équilibre entre le droit à l'habitat et le droit de propriété**. Elle durcit la réglementation sur les squats en proposant de les évacuer sans décision de justice lorsqu'il s'agit d'un logement totalement vide, parfois depuis des années. **Elle prévoit même de condamner les occupants de divers locaux, non seulement des**



logements vides mais aussi des locaux « à usage économique » (bureaux, hangars...), à des peines allant jusqu'à trois ans de prison et 45 000 euros d'amende. Cette nouvelle loi est particulièrement incompréhensible puisque le phénomène de squats de domicile, surmédiatisé ces derniers mois, touche 170 propriétaires par an d'après l'Observatoire des squats du gouvernement et qu'il pouvait être traité dans le cadre de la loi existante en trois jours. **Le texte s'attaque aussi aux locataires en impayés de loyers**, même avec une dette mineure. Il supprime la possibilité laissée au juge de vérifier la réalité de la dette locative et d'accorder des délais de paiement et de maintien dans les lieux. Parallèlement, il raccourcit les délais dans les procédures d'expulsion, réduisant le temps nécessaire pour dégager une solution amiable, et va même jusqu'à prévoir la condamnation des locataires à six mois de prison et à 7 500 euros d'amende s'ils refusent de quitter leur logement à l'expiration des délais.

Ces mesures inquiétantes interviennent dans **un contexte global d'affaiblissement des protections collectives dans le domaine du travail comme dans celui du traitement de la pauvreté**. Après la réforme de l'assurance chômage du précédent quinquennat, qui a réduit le montant des indemnités chômage entre deux contrats courts et durci les conditions d'ouverture des droits, le nouveau gouvernement a engagé dès l'été une nouvelle réforme à compter du 1er février 2023, qui s'attaque à la durée d'indemnisation, en la réduisant d'un quart (de 24 à 18 mois maximum).

Conclusion : retrouver une politique du logement

Quand la machine à produire de la précarité continue à fonctionner à un régime élevé, les mesures conjoncturelles et les chèques sans lendemain ne

suffisent plus. Il faut repenser et élargir les mesures de protection sociale pour leur permettre de faire face aux nouvelles formes de fragilité. Dans ce cadre, **un logement stable, accessible, digne, peut constituer une sécurité personnelle et collective**, un point d'ancrage dans une société fracturée aux lendemains incertains.

C'était l'objet de **la philosophie du Logement d'abord**, promue depuis 2017 par le gouvernement, avec un changement d'approche et des réalisations intéressantes, mais cette dynamique a été fortement freinée par l'austérité budgétaire imposée au secteur du logement.

Pour conduire une politique sociale du logement en direction des ménages modestes et des plus exclus, relancer une politique du Logement d'abord ambitieuse pour les plus de 330 000 personnes sans domicile et relever les défis sociaux et écologiques face à nous, il est donc plus que temps de **se doter à nouveau d'un budget ambitieux et d'une politique de redistribution plus juste** des richesses. ■









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