



FONDATION
Abbé Pierre

L'état du mal-logement en France 2023

RAPPORT ANNUEL #28





FONDATION
Abbé Pierre

L'état du mal-logement en France 2023

RAPPORT ANNUEL #28



PRÉFACE DU PRÉSIDENT

L'État du mal-logement en France 2023

Voici 28 ans que la Fondation Abbé Pierre publie « L'État du mal-logement en France ». Cet ouvrage a souvent contribué à la réflexion autour des politiques publiques du logement et l'a enrichie, édition après édition. Pour autant, après quasiment trois décennies d'expérience, on peut raisonnablement constater que — si le diagnostic de la Fondation a souvent été partagé par tous les acteurs du secteur — la volonté politique de s'attaquer à ce vaste chantier a cruellement manqué.

Et les principales victimes de mal-logement restent les mêmes, année après année. Ce sont le plus souvent des ménages déjà fragilisés par la vie qui subissent la double peine de ne pas disposer d'un logement digne et décent pour se reconstruire.

Ce que ce rapport veut mettre en évidence, ce sont justement des publics qui ont particulièrement souffert des carences politiques en la matière. En analysant le phénomène du mal-logement au prisme du genre, cette édition montre en effet que les femmes, massivement, comme les minorités de genre se trouvent parmi les grandes victimes des problèmes de logement : discrimination, ruptures résidentielles complexes, violences sexuelles et sexistes, position de domination encore vive dans la société actuelle... De nombreux leviers contribuent au maintien de la fragilité de ces personnes face au défi d'un parcours résidentiel protecteur et serein.

Comme chaque année également, ce rapport décrypte les politiques publiques en cours. Et il constate encore l'écart désespérant entre la situation nationale et sa prise en compte par des pouvoirs publics au mieux timides, au pire totalement désintéressés du sujet, alors que les ménages, en proie à une ponction massive de leur pouvoir d'achat par l'inflation et ses conséquences, voient le logement et l'énergie nécessaire à son bon fonctionnement peser de plus en plus lourd dans leur budget, les obligeant à des arbitrages douloureux et dangereux.

À un an du soixante-dixième anniversaire de l'Appel de l'abbé Pierre de l'hiver 1954, on mesure avec douleur l'incapacité d'un pays pourtant riche à savoir loger son peuple. L'énergie de ses héritiers à faire vivre son combat doit faire réfléchir —enfin ! — les forces politiques à modifier leurs priorités, pour préserver l'avenir d'une nation qui ne peut se satisfaire d'être ainsi maltraitée.

LAURENT DESMARD

Président de la Fondation Abbé Pierre



Aidez la Fondation à agir...

La Fondation Abbé Pierre soutien et finance près de 900 projets par an pour lutter contre le mal-logement et l'exclusion et agit chaque jour aux côtés des plus démunis.

Consciente que mettre un terme à la grande précarité générée par le mal-logement nécessite les efforts de tous, la Fondation interpelle les pouvoirs publics sans relâche pour remettre à sa juste place la question du logement dans les priorités politiques.

Reconnue d'utilité publique, la Fondation Abbé Pierre a toujours veillé à son indépendance, laquelle est indispensable au combat dont elle a hérité de son fondateur. Cette indépendance est une force qui perdure grâce à la générosité de ses donateurs et à leur fidélité.

Sans vous, nous ne pouvons rien faire...

« Continuons ensemble ce juste et indispensable combat contre l'exclusion, pour offrir à chacun un toit digne et décent. Continuons ensemble d'agir pour et avec les personnes sans abri et mal logées. En respect de l'héritage qu'il nous a laissé, nous devons à l'abbé Pierre de ne pas baisser les bras... »

Laurent Desmard,
Président de la Fondation Abbé Pierre.

Soutenez les actions de la Fondation Abbé Pierre à l'adresse suivante : don.fondation-abbé-pierre.fr

Déduction fiscale

Si vous êtes imposable, 75 % du montant de vos dons à la Fondation Abbé Pierre sont déductibles de votre impôt sur le revenu, dans la limite de 1 000 euros par an. Au-delà, la déduction est de 66 % dans la limite de 20 % de votre revenu.

Ont participé à la préparation de ce Rapport :

Comité de pilotage

René Ballain, Yves Colin, Eric Constantin, Sarah Coupechoux, Hélène Denise, Noria Derdek, Manuel Domergue, Jean-Claude Driant, Benjamin Hatserian, Florian Huyghe, Clarisse Imbert, Frédérique Kaba, Patrice Lanco, France Michel, Pauline Mouton, Frédérique Mozer, Pauline Portefaix, Christophe Robert, Gilbert Santel, Mélanie Tridon, Didier Vanoni, Anne-Claire Vaucher.

Contributeurs externes

Observatoire de l'hébergement et du logement : René Ballain, Anissa Ghiouane (OHL), Chloé Mollard (OHL).

FORS-Recherche Sociale : Juliette Baronnet, Laura Biaud, Adèle Fourmigué, Romane Gadé, Antoine Gherardi, Pauline Mouton, Lola Nimeskern, Adèle Perrin-Wolanski, Julien Van Hille, Didier Vanoni. Avec l'aide de Julie Noir et Sarah Ainouche, CESF au GIP HIS.

Ecole d'Urbanisme de Paris : Jean-Claude Driant (Professeur Emérite).

Groupes de travail internes à la Fondation Abbé Pierre

Le Président, Laurent Desmard et les administrateurs de la Fondation Abbé Pierre.
Salariés et bénévoles : Sylvie Chamvoux, Patrick Chassignet, Julie Courbin, Véronique Etienne, Isabelle Fourot, Véronique Gilet, Matthieu Hoarau, Boris Isaac, Estelle Jaillard, Jean-François Le Neen, Anne Marchand, Stéphane Martin, Marie Rothhahn, Florine Siganos, Francis Vernède.

Chercheuses et chercheurs auditionnés

Laure Crepin, Pascale Dietrich-Ragon, Camille François, Sibylle Gollac, Dominique Hoorens, Carole Lardoux, Marie Loison-Leruste, Pierre Madec, Noemi Stella.

Aide à la relecture : Sylvie Leroux, Lauriane Silvestri.

Directeur scientifique : René Ballain.

Responsable de la rédaction : Manuel Domergue.

Directeur de la publication : Christophe Robert.

SOMMAIRE

PRÉFACE DU PRÉSIDENT3

INTRODUCTION : D'une crise à l'autre

**Une politique du logement sans ambition ni priorité
face à une situation sociale dégradée 12**

CHAPITRE 1 : Le genre du mal-logement 41

I - Des trajectoires résidentielles impactées par les inégalités et les discriminations liées au genre 47

1 - L'accès au logement : peut-on parler d'inégalités liées au genre ? 47

a. Les mères célibataires désavantagées sur le marché du logement privé ... 48

**b. L'accès au logement social : une priorisation insuffisante pour les
familles monoparentales défavorisées 49**

**c. Une inégalité d'accès à la propriété et au patrimoine
en fonction du genre 52**

**d. Les discriminations dans l'accès au logement
envers les personnes LGBTQ+ 53**

**2 - Des moments de ruptures dans les parcours résidentiels aggravés par
les inégalités liées au genre 56**

a. La décohabitation du foyer parental 56

b. La séparation conjugale 64

**c. Le vieillissement et l'impact du passage à la retraite ou du décès du
conjoint 79**

II - Le vécu genré du mal-logement 84

**1 - L'absence de domicile personnel : des situations de vulnérabilités
accrues par les violences de genre et la maternité 85**

a. Être femme à la rue : des situations de grande vulnérabilité peu visibles 85

**b. L'hébergement chez un tiers : une solution de repli pouvant induire
des contreparties genrées 89**

**c. L'absence de logement : un risque d'entrée en prostitution, un obstacle
pour en sortir 91**

d. Rapports et inégalités de genre en bidonvilles 95

**2 - L'hébergement institutionnel : une protection imparfaite pour les
femmes et les personnes LGBTQ+ 97**

a. Le genre, facteur de protection dans la prise en charge institutionnelle ? 97

**b. Une protection « traditionnelle » des mères face au sans-abrisme qui
tend toutefois à s'éroder 99**

**c. Des solutions d'hébergement inadaptées aux besoins spécifiques des
femmes et personnes LGBTQ+ 101**

3 - Les mauvaises conditions d'habitat exacerbées au quotidien pour les femmes	107
a. La fonction « domestique » des femmes	107
b. Vers la sortie du mal-logement : les femmes le plus souvent en charge des démarches	108
c. Le mal-logement à l'échelle du territoire : les effets genrés de la relégation socio-spatiale	111
Conclusion	114

CHAPITRE 2 : 2022 : année de transition ou année perdue ? **119**

I - Une régulation de l'immobilier à la peine **120**

a. Élargissement de VISALE : une promesse en danger ?	120
b. Des loyers trop peu encadrés	121
c. Des locations Airbnb épargnées	122
d. La poursuite de la ponction sur le monde Hlm : un choix mortifère	123
e. La production de logements en chute	126

II - La poursuite de choix budgétaires et fiscaux aux antipodes de l'intérêt général **128** |

a. Un pouvoir d'achat en baisse	128
b. Le chantier du Revenu Universel d'Activité à l'arrêt, remplacé par un « possible » versement « à la source » et des contreparties aux minima sociaux	129
c. Des APL toujours aussi rognées	130
d. En haut de l'échelle, les plus riches épargnés	132

III - Fragilités accrues face au logement, insuffisances du gouvernement..... **134**

a. La tentation de fin du « quoi qu'il en coûte » face à la recrudescence du sans-abrisme ?	134
b. Les limites du plan Logement d'abord	136
c. Les personnes migrantes sans domicile bien souvent livrées à elles-mêmes	138
d. Face à la remontée des expulsions locatives, un gouvernement trop attentiste	140
e. Une proposition de loi anti-squats inacceptable et qui anéantirait les efforts de prévention des expulsions	141

IV - Face à la précarité énergétique et à l'habitat dégradé, des politiques à trop courte vue..... **144**

a. Un bouclier tarifaire salutaire mais incomplet, anti-redistributif et peu durable plutôt qu'une vraie hausse du chèque énergie	144
b. Abolition des coupures : une semi-victoire freinée par la résistance du gouvernement	146
c. Modération des loyers des passoires : une avancée notable	147

d. MaPrimeRénov', un dispositif qui monte en charge mais qui reste insuffisant pour favoriser les rénovations globales.....	148
e. Le reste à charge, obstacle à une montée en gamme des travaux ...	150
f. Le difficile démarrage de Mon Accompagnateur Rénov'.....	151
g. La rénovation Hlm limitée par les coupes budgétaires	152
h. La lutte contre l'habitat indigne négligée	155

Conclusion	157
-------------------------	------------

TABLEAU DE BORD DU MAL-LOGEMENT.....	159
--------------------------------------	-----

> 1 ^{re} dimension	
L'absence de domicile personnel	165
> 2 ^e dimension	
Les difficultés d'accès au logement	193
> 3 ^e dimension	
Les mauvaises conditions d'habitat	221
> 4 ^e dimension	
Les difficultés pour se maintenir dans son logement	251
> 5 ^e dimension	
Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales	271

ANNEXES.....	296
--------------	-----

Les chiffres du mal-logement	299
---	------------

> L'enracinement du mal-logement	303
--	-----

Glossaire	310
-----------------	-----

Bibliographie	315
---------------------	-----





D'une crise à l'autre

Introduction

D'une crise à l'autre Une politique du logement sans ambition ni priorité face à une situation sociale dégradée

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. Mais on mesure déjà que, d'une crise à l'autre, celles et ceux qui ont été les plus affectés par la crise sanitaire, les plus fragiles d'entre nous, risquent de se retrouver à nouveau en première ligne avec la crise énergétique et la montée des prix. Celles et ceux qui dans le cadre de la crise sanitaire ont dû continuer à travailler pour assurer le fonctionnement des services et fournir les biens de première nécessité à la population, qui ont vu disparaître avec les périodes de confinement une partie de leurs revenus (de la rémunération des heures supplémentaires aux revenus liés au travail au noir), qui ont dû vivre ces périodes dans des logements exigus ou de faible qualité¹.

La reprise de l'inflation comme la crise énergétique pourraient bien pénaliser les mêmes. Qui sont en effet les victimes de l'inflation ? À la fin du troisième trimestre de l'année 2022, les 6,5 % d'inflation enregistrés sont dus à la hausse du prix de l'énergie, mais aussi à l'augmentation des prix de l'alimentation (+10 % entre septembre 2021 et 2022), qui explique à elle seule un tiers de l'inflation totale. Les premiers à souffrir sont les plus pauvres, qui n'ont pas d'épargne dans laquelle puiser pour y faire face, ainsi que les classes moyennes inférieures.

Ce sont ces mêmes catégories, les salariés modestes et précaires, qui vont le plus se retrouver en difficulté face à l'envolée des prix de l'énergie et de l'alimentation. Moins bien logées, on les retrouve massivement dans les 5,2 millions de logements-passoires. Selon l'Institut des politiques publiques² (IPP), le choc énergétique touche plus fortement les ménages à faibles revenus, en raison du poids plus important des dépenses d'énergie dans leur budget : en 2022, la flambée des prix

¹ Fondation Abbé Pierre, *Rapport sur l'état du mal-logement*, rapport annuel n°27, février 2022.

² Institut des politiques publiques, « Conférence budgétaire 2022 : quels enjeux budgétaires face au choc énergétique ? », 17 novembre 2022.

de l'énergie pèse à hauteur de 5,8 % sur le niveau de vie des 20 % de Français les plus modestes, contre seulement 3,1 % pour les 20 % les plus aisés.

Dans ce contexte, 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 lui accordent les responsables politiques 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, alors 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...) (partie 1), 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 (partie 2).

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. (partie 3).

1 - La question du logement minorée par les politiques mais toujours omniprésente

Le premier étonnement de la Fondation Abbé Pierre porte sur le décalage entre la faible place accordée au logement par les responsables politiques depuis le début de ce quinquennat et celle qu'il occupe dans la société et pour les ménages. Un décalage particulièrement inquiétant notamment pour les plus démunis, mais qui touche aussi de nombreux pans de la société, sur un nombre croissant de territoires.

a. 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, comme s'en sont alarmées des défenseuses des droits humains, et sont renvoyées dans l'errance³. Au-delà des bébés, c'est plus généralement le dénuement des enfants à la rue qui alerte. La rentrée scolaire, en septembre 2022, a rendu visible leur situation dramatique. Des enfants souffrent de l'insécurité, du froid et arrivent à l'école sans avoir suffisamment dormi et mangé, sans avoir pu faire leurs devoirs. 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. Les chiffres sont terribles. La nuit du 5 décembre 2022 à Paris, 122 enfants de moins de trois ans, dont les parents avaient contacté le 115, n'ont pas pu être hébergés. Ce même jour, selon la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS), 5 000 personnes ayant joint le 115 au niveau national, sont restées sans solution d'hébergement parmi lesquelles 1 346 enfants.

Les nombreuses fins de prises en charge hôtelière ont contribué à dégrader la situation des mères seules avec enfants qui sont souvent orientées vers ce type d'hébergement, malgré son inadaptation à la vie familiale. En région parisienne, de nombreux hôtels ont arrêté l'hébergement d'urgence de longue durée, réservé aux familles, pour profiter de la reprise du tourisme voire parfois lancer des travaux en vue de la coupe du monde de rugby en 2023 et des Jeux olympiques en 2024. La directrice du SIAO de Paris estime ainsi avoir perdu 1 300 nuitées d'hôtel de long séjour en 2022 et prévoit d'en perdre encore 700 d'ici la fin du mois de janvier 2023⁴. La saturation de l'hébergement d'urgence n'est pas seulement un phénomène parisien. De fait, les agences de la Fondation Abbé Pierre ont été sollicitées sur tout le territoire pour apporter dans l'urgence de l'aide à des familles obligées de quitter l'hôtel dans lequel elles étaient hébergées, parfois depuis plusieurs années. C'est ainsi par exemple que l'agence de Nouvelle-Aquitaine a financé en 2022 des mises à l'abri pour 341 personnes, dont 152 enfants, en fin de prise en charge hôtelière.

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. Les conseils départementaux, en charge de la protection de l'enfance, renvoient vers l'État qui détient la compétence de l'hébergement, dans un jeu de ping-pong mortifère. Chacun cherche à se défausser sur d'autres acteurs. 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

³ « Le nombre de femmes sans papiers enceintes ou avec enfants en bas âge à la rue ne cesse de croître », *Le Monde*, le 29 novembre 2022.

⁴ *Le Monde*, 19 décembre 2022.

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 »*. Face à une mère seule avec cinq enfants, dont l'un est porteur d'un handicap, le Conseil d'État en vient même à écrire que *« les éléments que les intéressés produisent ne sont pas de nature à établir une particulière vulnérabilité », d'autant plus que « la composition familiale, à savoir une mère isolée avec cinq enfants, rend difficile de proposer une solution d'hébergement »*.⁵

En novembre, 43 maires de tout bord ont adressé une lettre ouverte à la Première ministre, afin que soit concrétisée la promesse de loger ou d'héberger les quelque 2 000 enfants à la rue avec leur famille à la fin du mois d'octobre. *« L'hiver arrive, et l'on voit, dans nos grandes villes, un nombre insupportable de familles avec des enfants à la rue. Il est de la responsabilité de l'État de leur trouver des solutions pérennes »*, comme l'a rappelé le maire de Toulouse. La ville de Strasbourg est même allée jusqu'à déposer un recours juridique contre l'État, rejointe par d'autres maires de grandes villes. 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, un engagement qui à ce jour n'a pas été tenu. 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.

b. Hiver comme été, des dispositifs d'urgence saturés

Une fois de plus, l'année a été marquée par la saturation de l'hébergement d'urgence. Après la parenthèse du Covid et le désengorgement partiel du 115 grâce à l'ouverture de 40 000 places d'hébergement, les demandes non pourvues faute de place au Samu social ont repris leur hausse en 2022. L'hiver chaque année est un moment de prise de conscience de l'opinion sur le sort des personnes à la rue. Mais il ne faut pas oublier que le scandale du sans-abrisme perdure toute l'année, comme le montrent les remontées de terrain recueillies par la Fondation Abbé Pierre au cours de l'été 2022. Au cœur de l'été, le système de l'urgence était déjà embolisé, avant même l'afflux de demandes provoqué par les périodes de froid.

Les données des 115 dans différents territoires témoignaient déjà de la saturation des dispositifs d'hébergement d'urgence :

⁵ Eugénie Barbezat, « L'État défend son droit de «non-mise à l'abri» ! », *L'Humanité*, 29 décembre 2022.

- en Haute-Garonne, pour la journée du 5 septembre, le taux de décrochage des appels était de 30 % et 183 personnes étaient laissées sans solution ;
- dans le Bas-Rhin, en une semaine du mois d'août, le 115 a reçu 4 200 appels (contre 3 200 en janvier 2022) mais 89 % des appelants n'ont pas eu de solution ;
- en Ile-et-Vilaine, sur les 4 612 appels enregistrés par le SIAO en juillet, 29 % ont reçu une réponse positive à une demande d'hébergement d'urgence (36 % en juin) ;
- dans la Loire, dans la semaine du 29 août au 4 septembre, sur les 218 ménages ayant sollicité un hébergement, 150 sont restés sans réponse soit 70 %, laissant 64 enfants à la rue avec leurs parents sans solution.
- enfin à Paris, le taux de décrochage des appels était très faible (11 %) et, en moyenne quotidienne, 1 053 demandes étaient non pourvues au mois d'août 2022, dont 84 femmes et 24 enfants de moins de trois ans.

A Lyon, la situation est catastrophique. Depuis l'été, le dispositif d'hébergement est saturé (enfants à la rue repérés par les écoles, mineurs sans solutions, squats et bidonvilles regroupant 500 personnes a minima, expulsions locatives sèches du parc privé et social, parfois sans même un hébergement... Les places ouvertes au cours de l'année sont aussitôt occupées. Les initiatives locales d'hébergement de personnes vulnérables à Lyon et Villeurbanne, de la Métropole se heurtent à l'absence de prise de relais de l'Etat. En janvier 2023, les maraudes ont rarement rencontré autant de personnes à la rue, dont au moins 270 enfants en errance, dont 34 sont hébergés dans le gymnase de la ville.

Les personnes et familles en détresse, laissées sans solution par la puissance publique, se regroupent dans divers campements, dans des conditions d'habitat déplorables. À Bordeaux une centaine d'hommes et femmes isolés, et deux familles avec enfants se retrouvent sous des tentes au bidonville du Lac. À Montpellier et dans l'Hérault, les squats ou abris de fortune se sont multipliés, faute de réponse institutionnelle. En août, puis mi-septembre, de grosses pluies ont détruit plusieurs petits sites, laissant près de 100 personnes à la rue sans solution, avec des bébés. Le 115 n'a pu proposer que deux chambres d'hôtel loin de Montpellier.

La métropole de Rennes, qui prend en charge 950 personnes sans-abri chaque jour, n'a pu que fournir eau, extincteurs, pièges à rats et poubelles pour améliorer les conditions de vie des 90 personnes du campement de la Touche. Deux autres campements plus petits (16 à 20 personnes) étaient recensés par Utopia 56, avec quatre à cinq nouvelles familles arrivant chaque semaine à Rennes sans aucune solution. L'association n'a pas d'autres propositions que de les accompagner avec la fourniture de tentes et de denrées alimentaires.

En août, une trentaine de femmes et leurs enfants survivaient dans un parc de la ville de Bagnolet (Seine-Saint-Denis), après avoir été expulsées d'un gymnase.

Une association a entamé un recours devant le tribunal administratif pour qu'elles soient hébergées, mais le tribunal a acté « *qu'aucune carence de l'État n'a été constatée* », des mises à l'abri en province ayant été proposées par la Ville et l'État, et refusées. À noter qu'une fois installées dans ces villes, certaines femmes affirment avoir été sorties de l'hôtel au bout d'une semaine, faute d'accord entre la région d'accueil et l'Île-de-France ; d'autres se seraient retrouvées dans des centres de préparation au retour volontaire dans leur pays d'origine...

Certaines personnes sont contraintes de se replier dans des lieux plus cachés, comme à Marseille, où des copropriétés dégradées du nord de la ville deviennent parfois « les nouveaux centres d'hébergement », avec un nombre élevé de personnes et de fortes tensions avec les habitants ; avec aussi des difficultés (violences, criminalités, racket, etc.), et des phénomènes d'emprise.

c. 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 dans 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, Grenoble, 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 informelle, l'année écoulée a encore été une année record à ce titre ; 2 078 expulsions collectives ont été constatées entre le 1er novembre 2021 et le 31 octobre 2022, touchant chaque fois 130 personnes en moyenne, contre 1 330 expulsions l'année précédente⁶.

Bien que nous ne disposions pas des données concernant les procédures d'expulsion locatives de 2022, les remontées de terrain font 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.

Plus généralement l'inquiétude de la Fondation Abbé Pierre résulte d'une moindre mobilisation des dispositifs de prévention des expulsions locatives, de relations difficiles avec certaines CAF⁷ (coupures des allocations logements, difficultés pour obtenir des rendez-vous physiques qui renforcent la fracture numérique...), de la mise à l'épreuve des locataires confrontés à une décision de justice et plus

⁶ Rapport annuel de l'Observatoire des expulsions collectives de lieux de vie informels, 2022.

⁷ Fondation Abbé Pierre, « Prestations sociales de la CAF et logement – enquête nationale sur les freins rencontrés par les personnes et les structures associatives qui les accompagnent », juin 2020.

généralement de la précarité que génère pour les ménages les plus modestes l'engagement d'une procédure d'expulsion.

L'inquiétude est d'autant plus vive que les expulsions se font très souvent sans proposition de relogement, voire même d'hébergement, comme si les représentants de l'État comptaient sur le recours à un hébergement chez des tiers pour éviter que les ménages expulsés se retrouvent à la rue, dans un squat ou un campement pour lesquels les préfets prendront des arrêtés d'expulsions, engageant ainsi ceux qui ont perdu leur logement dans une perpétuelle errance.

Une étude récente de la Fondation Abbé Pierre montre pourtant **les conséquences dramatiques des expulsions locatives**⁸. Trois ans après, les ménages expulsés rencontrés racontent cet événement comme une déchirure personnelle, qui laisse des traces durables. Une humiliation, qui creuse un fossé de défiance avec les institutions qui ont échoué à protéger pour un simple impayé. Un à trois ans plus tard, 32 % des ménages n'ont toujours pas retrouvé de logement et vivent encore à l'hôtel, chez un tiers, dans d'autres formes de non-logement (mobil-home, camping, hôpital, squat, etc.), voire à la rue. Ceux qui ont retrouvé un logement ont passé en moyenne 11 mois sans logement personnel ; 29 % des personnes enquêtées n'ont pas pu poursuivre leur activité professionnelle en raison de l'expulsion, et celle-ci a eu des impacts sur la scolarité de 43 % des ménages avec enfants (décrochage scolaire, troubles du comportement, problèmes de concentration). Enfin, 71 % des ménages déclarent faire face à des problèmes de santé ou des difficultés psychologiques liés à l'expulsion (angoisse, insomnie, dépression).

2 - Des prix du logement devenus insoutenables pour les ménages modestes

a. De nouvelles zones tendues

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)⁹, **cette hausse impacte plus particulièrement les locataires du parc privé modestes** (1er quartile de niveau de vie) dont les dépenses en logement représentaient 45 % de leurs revenus en 2017, contre 7 % pour les propriétaires aisés libérés de leur emprunt¹⁰. Cette tendance tend à s'accroître encore depuis 2019 où l'on assiste à une nouvelle envolée des prix de l'immobilier.

Cette hausse tend aussi à se répandre sur la plupart des régions. Les secteurs qui étaient déjà chers ont vu leurs prix continuer à s'élever mais aussi leurs périmètres s'étendre. Aujourd'hui, toutes les zones littorales ouest et sud

⁸ Fondation Abbé Pierre, *Que deviennent les ménages expulsés de leur logement ? Des trajectoires de vie fragilisées*, Cahier du logement n°24, mai 2022.

⁹ « France, portrait social », Insee Références, Édition 2022. Les coûts du logement intègrent ici un certain nombre de coûts d'usage tels que le chauffage, les charges ou la taxe foncière et d'habitation.

¹⁰ Insee, Revenus et patrimoine des ménages, édition 2021.

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. Des départements entiers, ou peu s'en faut, sont devenus inabordables pour une très large frange de ménages poussant les actifs à s'installer aux confins ou dans les départements voisins et les condamnant à des migrations pendulaires de grande ampleur (Gironde, Haute-Savoie, Calvados, Alpes-Maritimes, Loire-Atlantique, Ille-et-Vilaine, Bas-Rhin, Haute-Garonne, Rhône...).

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. La situation est particulièrement pénalisante pour les saisonniers et contribue à accentuer les difficultés du secteur de l'hôtellerie-restauration. Selon l'Union des métiers et des industries de l'hôtellerie, il manquait 150 000 employés l'été dernier dans ce secteur. L'attractivité du secteur a fortement régressé avec les confinements liés à la crise sanitaire et certains employeurs tentent d'y pallier en augmentant les salaires (depuis le 1er avril, la grille des salaires de l'hôtellerie-restauration a été revalorisée de 16 %) ou en proposant des logements.

Au-delà des saisonniers, l'insuffisance de logements abordables touche en fait tous les salariés modestes des zones littorales où la pression touristique est particulièrement vive. 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. Le défaut de main-d'œuvre ne touche pas seulement l'hôtellerie-restauration mais aussi le BTP et les services, déstabilisant ainsi les économies locales. Dans les zones littorales de la Nouvelle-Aquitaine, comme dans d'autres territoires attractifs (Côte méditerranéenne, frontière suisse...), les résidences secondaires représentent 22,5 % des logements et jusqu'à 50 % dans les zones les plus touristiques selon l'Insee, accentuant ainsi les tensions sur le marché du logement. Dans des zones plus reculées, comme le Sud-Ardèche, la demande des touristes et des résidences secondaires raréfient le parc privé accessible et ne laisse aux ménages modestes que les logements dégradés.

La conjugaison de la croissance de la population et du développement des plateformes de locations touristiques a créé une situation paroxystique comme le souligne le maire de Biarritz : *« depuis l'arrivée des plateformes Airbnb ou Aritel, en 2015 ou 2016, des habitants et des investisseurs ont pris conscience de la manne financière que représentait la location saisonnière grâce au flou de la réglementation et à une fiscalité avantageuse. Au début, ça leur fait une poire pour la soif ou un petit quelque chose pour la retraite, mais avec la crise du Covid et l'attrait pour les stations balnéaires ça a fait exploser la demande de logements et les prix de l'immobilier à l'achat, de 30 à 40 % sur un marché déjà très élevé¹¹ ».*

¹¹ Maider Arosteguy, maire de Biarritz, dans un entretien au journal *Le Monde*, le 5 novembre 2022.

Les effets pour les personnes à la recherche d'un logement locatif dans le parc privé sont délétères. Elles sont nombreuses à devoir accepter un bail d'occupation précaire pour laisser le logement libre de juin à septembre. Une maison qui se loue 2 000 euros par mois hors période d'été, pourra se louer 2 500 ou 3 000 euros par semaine durant les quatre mois les plus recherchés. Cette tension sur le marché du logement a encouragé l'association Alda, créée il y a deux ans au Pays basque, à agir contre les baux frauduleux et Airbnb et à mobiliser la population lors d'une grande manifestation qui a rassemblé près de 8 000 personnes en novembre 2021.

Des mobilisations semblables ont même eu lieu dans de petites villes, jusqu'ici épargnées par la crise du logement, comme à Douarnenez, où 500 personnes ont manifesté le 10 septembre 2022. 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.

b. Les logements de moins en moins abordables dans de très nombreux territoires

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 une sélection de métropoles, de villes moyennes et de petites villes. Pour cela, 24 villes ont été sélectionnées afin de constituer un panel de communes représentatives de la gamme de prix observables pour le locatif et l'accession en France et des différentes tendances d'évolution sur les dernières années.

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 moyenne¹². Les situations-types sélectionnées correspondent à une gamme représentative de situations des ménages à la recherche d'un logement (jeune en insertion, personne âgée au minimum vieillisse, famille monoparentale au SMIC, famille avec enfant(s) avec un seul parent actif, famille de deux actifs avec un ou deux enfants...) dans des contextes géographiques divers (de Paris et sa banlieue à la petite ville de 4 000 habitants) et des contextes immobiliers hétérogènes (tendus comme à Nice ou détendus comme à Volvic).

Cette étude montre que les difficultés d'accès au logement privé, à la location ou encore plus à la vente, prennent tout leur sens lorsque l'on examine concrètement la situation de ces ménages-types, dont les ressources les classent parmi la moitié la plus modeste des ménages français.

¹² Ces ménages sont définis ici comme ayant un niveau de vie (revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation/U.C.) inférieur à la médiane française, soit à 1 837 €/mois par U.C. en 2019. Les APL auxquelles ils ont droit sont intégrées au calcul.

Situation des ménages modestes vis-à-vis du marché locatif privé dans huit métropoles

	Ménages		Métropole du Grand Paris		Marseille	Métropole de Lyon		Nice	Nantes			
	Revenus	Besoin en type de logement	Ville-centre	Aubervilliers	Ville-centre	Ville-centre	Vénissieux	Ville-centre	Ville-centre			
Loyer au m²			29,3€	20,1€	16,0€	16,4€	14,1€	17,7€	13,9 €			
Personne âgée seule avec une retraite (moyenne)	1 400 €	T1	NON	OUI	OUI	OUI	OUI	NON	OUI			
Personne âgée seule au minimum vieillesse	953 €			NON	NON	NON	NON		NON			
Jeune en alternance en 2e année entre 21 et 25 ans – 61 % SMIC	911 €			NON	NON	NON	NON		NON			
Personne seule au RSA	530 €			NON	NON	NON	NON		NON			
Famille monoparentale avec 1 enfant (8 ans) au SMIC	1 967 €	T2	NON	NON	NON	NON	OUI	NON	OUI			
Couple sans enfant, dont un parent au SMIC	1 858 €						NON		NON	NON	NON	
Couple retraité au minimum vieillesse	1 550 €						NON		NON	NON	NON	NON
Famille monoparentale avec 1 enfant au RSA - parent isolé	753 €						NON		NON	NON	NON	NON
Famille monoparentale avec 2 enfants, parent au SMIC	2 403 €	T3	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON			
Famille avec 1 enfant dont un parent fonctionnaire cat. C échelon 1	2 247 €											
Famille avec 3 enfants dont un parent professeur des écoles (éch. 8) et un parent au SMIC	4 165 €	T4	NON	NON	OUI	OUI	OUI	NON	OUI			
Famille avec 2 enfants dont un parent au SMIC et un parent infirmier (après 5 ans de carrière)	3 728 €				NON	NON				NON	NON	

	Ménages		Eurométropole de Strasbourg		Métropole Européenne de Lille		Rennes Métropole	
	Revenus	Besoin en type de logement	Ville-centre	Schiltigheim	Ville-centre	Roubaix	Ville-centre	Veizin-le-Coquet
Loyer au m²			13,7 €	13,0 €	15,1 €	12,5 €	14,4 €	13,2 €
Personne âgée seule avec une retraite (moyenne)	1 400 €	T1	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
Personne âgée seule au minimum vieillesse	953 €		NON	NON	NON		NON	NON
Jeune en alternance en 2e année entre 21 et 25 ans – 61 % SMIC	911 €		NON	NON	NON	NON	NON	NON
Personne seule au RSA	530 €		NON	NON	NON	NON	NON	NON
Famille monoparentale avec 1 enfant (8 ans) au SMIC	1 967 €	T2	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
Couple sans enfant, dont un parent au SMIC	1 858 €		NON	NON	NON		NON	NON
Couple retraité au minimum vieillesse	1 550 €		NON	NON	NON	NON	NON	NON
Famille monoparentale avec 1 enfant au RSA - parent isolé	753 €		NON	NON	NON	NON	NON	NON
Famille monoparentale avec 2 enfants, parent au SMIC	2 403 €	T3	NON	NON	NON	NON	NON	NON
Famille avec 1 enfant dont un parent fonctionnaire cat. C échelon 1	2 247 €		NON	NON	NON	NON	NON	NON
Famille avec 3 enfants dont un parent professeur des écoles (éch. 8) et un parent au SMIC	4 165 €	T4	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
Famille avec 2 enfants dont un parent au SMIC et un parent infirmier (après 5 ans de carrière)	3 728 €		OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI

Situation des ménages modestes vis-à-vis du marché locatif privé dans 11 villes petites et moyennes

	Ménages		Villes petites et moyennes					
	Revenus	Besoin en type de logement	Angers (49)	Anncy (74)	Metz (57)	Besançon (25)	Blois (41)	Tarbes (65)
Loyer au m²			11,7 €	15,4 €	12,0 €	11,4 €	10,3 €	10,0 €
Personne âgée seule avec une retraite (moyenne)	1 400 €	T1	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
Personne âgée seule au minimum vieillesse	953 €			NON				
Jeune en alternance en 2e année entre 21 et 25 ans – 61 % SMIC	911 €		NON	NON	NON			
Personne seule au RSA	530 €		NON	NON	NON	NON		
Famille monoparentale avec 1 enfant (8 ans) au SMIC	1 967 €	T2	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
Couple sans enfant, dont un parent au SMIC	1 858 €			NON				
Couple retraité au minimum vieillesse	1 550 €		NON	NON	NON	NON		
Famille monoparentale avec 1 enfant au RSA - parent isolé	753 €		NON	NON	NON	NON		
Famille monoparentale avec 2 enfants, parent au SMIC	2 403 €	T3	OUI	NON	OUI	OUI	OUI	OUI
Famille avec 1 enfant dont un parent fonctionnaire cat. C échelon 1	2 247 €		NON		NON			
Famille avec 3 enfants dont un parent professeur des écoles (éch. 8) et un parent au SMIC	4 165 €	T4	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
Famille avec 2 enfants dont un parent au SMIC et un parent infirmier (après 5 ans de carrière)	3 728 €							

	Ménages		Villes petites et moyennes					
	Revenus	Besoin en type de logement	Melun (77)	Dax (40)	Romorantin-Lanthenay (41)	Pornic (44)	Volvic (63)	Chambéry (73)
Loyer au m²			14,8 €	11,0 €	9,3 €	12,6 €	9,8 €	12,4 €
Personne âgée seule avec une retraite (moyenne)	1 400 €	T1	OUI			OUI		OUI
Personne âgée seule au minimum vieillesse	953 €		NON	OUI	OUI		OUI	NON
Jeune en alternance en 2e année entre 21 et 25 ans – 61% SMIC	911 €					NON		NON
Personne seule au RSA	530 €			NON	NON		NON	
Famille monoparentale avec 1 enfant (8 ans) au SMIC	1 967 €	T2	OUI					OUI
Couple sans enfant, dont un parent au SMIC	1 858 €		NON	OUI	OUI	OUI	OUI	
Couple retraité au minimum vieillesse	1 550 €							NON
Famille monoparentale avec 1 enfant au RSA - parent isolé	753 €			NON	NON	NON	NON	
Famille monoparentale avec 2 enfants, parent au SMIC	2 403 €	T3	NON	OUI	OUI	NON	OUI	NON
Famille avec 1 enfant dont un parent fonctionnaire cat. C échelon 1	2 247 €							
Famille avec 3 enfants dont un parent professeur des écoles (éch. 8) et un parent au SMIC	4 165 €	T4	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
Famille avec 2 enfants dont un parent au SMIC et un parent infirmier (après 5 ans de carrière)	3 728 €							

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, sans lien toutefois évident avec la taille de la commune. 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'accèsion à la propriété pour les ménages modestes étudiés ici, les perspectives sont nulles ou presque aux prix du marché¹⁴. 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 (+8 % au premier trimestre 2022¹⁵) et celle du taux des prêts¹⁶. 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.

Par rapport aux simulations réalisées par la Fondation Abbé Pierre en 2016 pour les ménages isolés¹⁷, la situation actuelle s'est dégradée. En 2022, parmi les métropoles, seule la ville-centre de Marseille offre encore une possibilité d'acquisition dans l'ancien aux conditions du marché pour la majorité des ménages modestes de notre panel. La situation est plus diversifiée dans les communes limitrophes des villes-centres des métropoles, dans lesquelles le neuf reste inaccessible tandis que l'ancien semble encore abordable, à l'exception peut-être de la 1^{re} couronne parisienne, comme à Aubervilliers.

¹⁴ Pour la simulation d'accèsion à la propriété, nous postulons que les ménages accédants disposent d'un apport de 21 % de la valeur du bien qu'ils cherchent à acquérir (apport personnel immobilier moyen en 2022) et s'endettent sur 25 années.

¹⁵ Baromètre du marché immobilier de Century 21, 2022.

¹⁶ Les prêts sur 15 ans se négocient à des taux moyens de 1,57 %, contre 0,86 % en décembre 2021.

¹⁷ Fondation Abbé Pierre, *La France du logement trop cher*, décembre 2016.

À l'échelle des villes petites et moyennes, l'accession reste atteignable dans le parc privé ancien pour l'ensemble des ménages-types modestes à l'exception d'Annecy, d'Angers et de Pornic, dans lesquelles aucun ménage de notre panel ne pourrait acheter son logement.

Face à ces seuils et obstacles qui empêchent les ménages de se procurer un logement correspondant à leurs besoins et surtout, à leurs ressources, la solution reste l'accès au parc social. Encore faut-il que celui-ci soit disponible et offre des typologies correspondant à la taille des ménages demandeurs. Ce qui est rarement le cas dans les secteurs tendus.

Dans chaque ville sélectionnée, tant dans les grandes agglomérations que les petites villes, on constate le faible taux de T1 et T2 dans le parc social, et par extension le faible taux d'attribution de ces types de logements, impliquant une mise en difficulté des petits ménages modestes. Le pourcentage de demandes Hlm satisfaites en T2 est par exemple très faible à Paris (6 %), Aubervilliers (8 %), Nice (8 %), Melun (8 %), Strasbourg (14 %), Lille (14 %), Metz (13 %) ou Annecy (13 %). Par ailleurs, alors que la plupart des situations de ménages étudiés sont éligibles aux logements PLAI et PLUS, on constate une proportion inférieure à 50 % de ces produits à loyer modéré dans le parc de logement social. C'est le cas de communes telles que Paris, Lyon, Nice, Lille ou encore Annecy et Pornic.

À l'échelle de notre panel de villes, le parc locatif social à faible loyer (PLAI et logements sociaux accessibles d'avant 1977) apparaît particulièrement difficile d'accès à Paris, Aubervilliers, Melun, Nice, Strasbourg, Lille et Pornic. Mais de façon plus générale, les territoires où la demande de logements sociaux est la plus vive (ceux dont le nombre d'attributions par rapport à la demande est la plus faible) sont justement ceux qui connaissent une grande tension sur le marché immobilier. Des territoires où le logement social joue donc difficilement son rôle.

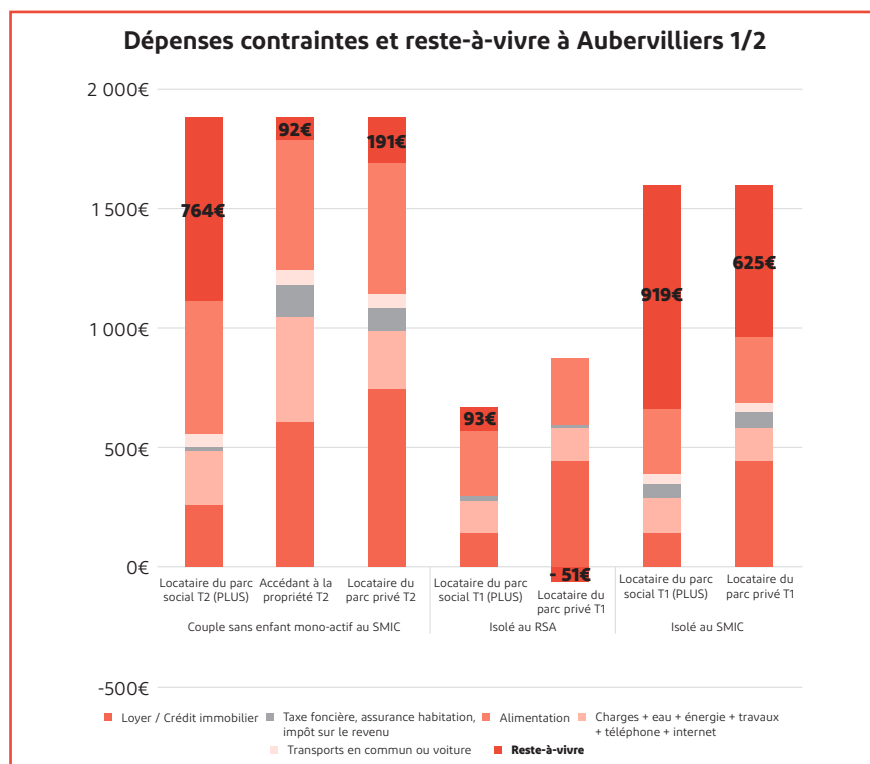
c. Les dépenses contraintes liées au logement minent les budgets des ménages modestes

Avec une inflation sur 12 mois estimée à +6 % en octobre 2022¹⁸, 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, le renouvellement et l'entretien des équipements, souvent régis par des contrats et difficilement négociables, et les taxes.

¹⁸ « En octobre 2022, les prix à la consommation augmentent de 6,2 % sur un an », Insee, 28 octobre 2022.

Selon le Centre d'observation de la société¹⁹, la part des dépenses contraintes pèse de plus en plus dans les revenus des ménages français, passant de 12 % dans les années 1960 à 29 % en 2019. Et selon les résultats d'une étude publiée par la DREES²⁰ en 2018, la part de ces dépenses « pré-engagées » est d'autant plus forte que les revenus des ménages sont faibles.

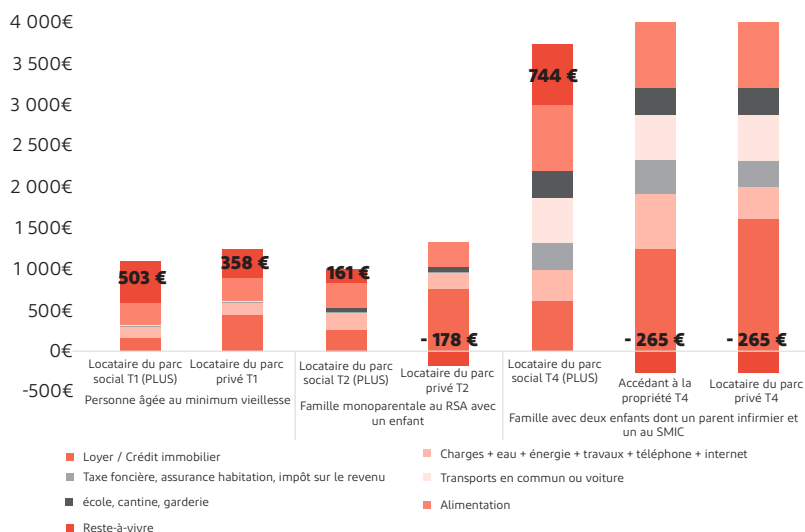
Compte tenu du poids de ces dépenses contraintes dans le budget des ménages, de leur évolution comme de leur inégale répartition sociale, il apparaît indispensable d'en mesurer l'impact. À cette fin, La Fondation Abbé Pierre a analysé les différentes catégories de dépenses pour six ménages-types à bas 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. L'étude a été menée dans deux situations géographiques différentes, Aubervilliers et Tarbes, où les prix du logement et des transports diffèrent largement, de façon à tenir compte de la diversité des situations rencontrées sur le territoire national. Et dans chacun de ces sites trois statuts ont été pris en compte : locataire d'un logement social, locataire d'un logement privé et accédant à la propriété.



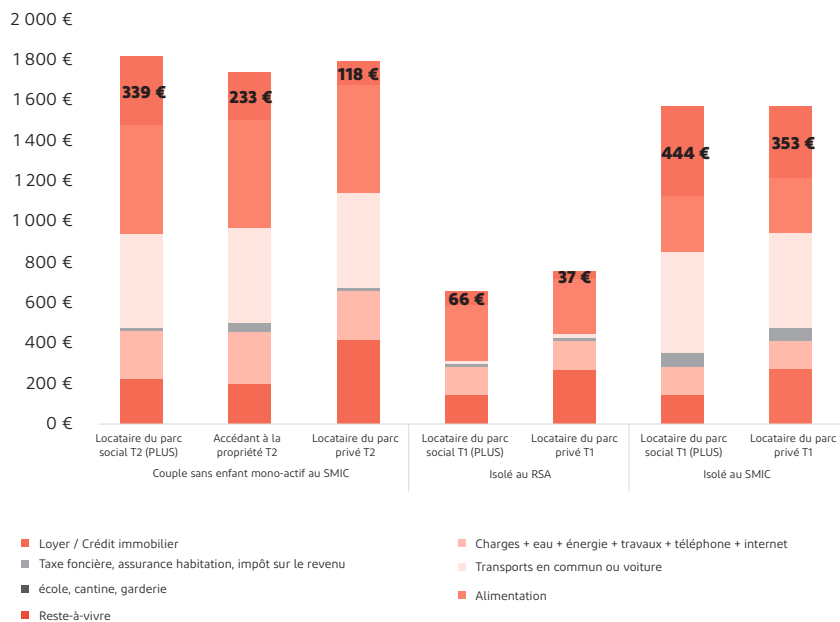
¹⁹ « Des dépenses contraintes par le poids du logement », Centre d'observation de la société, janvier 2021.

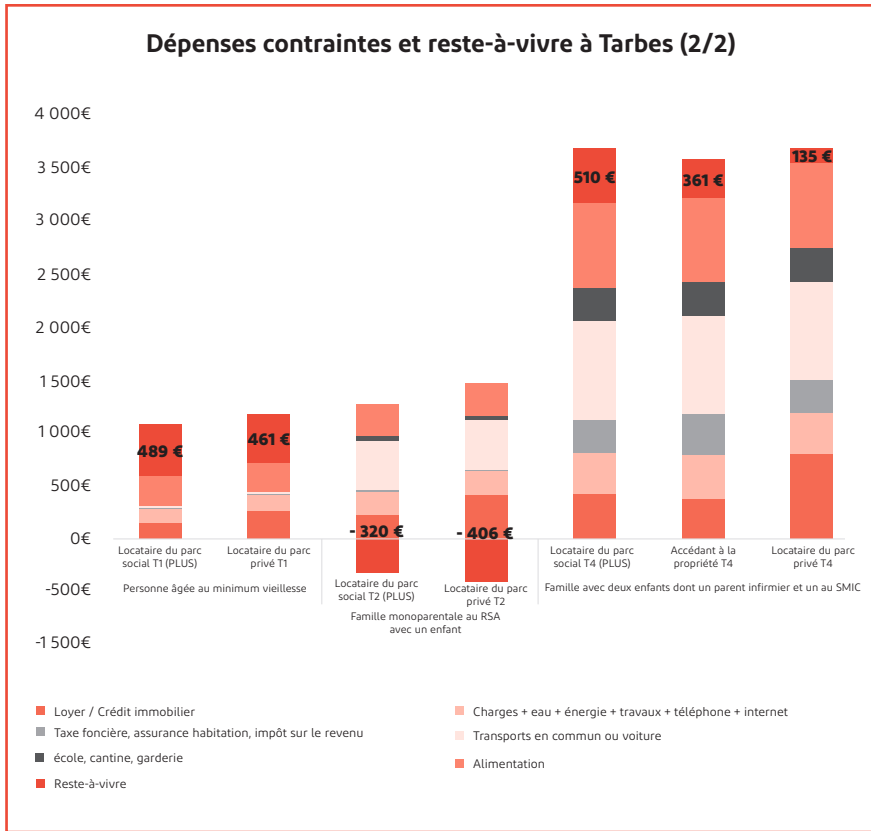
²⁰ « Dépenses pré-engagées : quel poids dans le budget des ménages ? », Les dossiers de la DREES, mars 2018.

Dépenses contraintes et reste-à-vivre à Aubervilliers 2/2



Dépenses contraintes et reste-à-vivre à Tarbes (1/2)





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-types étudiés dépassent fréquemment les 30 %, mais sont très variables selon le caractère privé ou social du logement, sa typologie (T1, T2...), la situation géographique, et les ressources du ménage. Sans surprise, les taux d'effort liés au logement 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.

Les ménages-types locataires dans le parc privé subissent un taux d'effort plus important que dans le parc social, en particulier à Aubervilliers : le couple sans enfant mono-actif au SMIC, la famille monoparentale aux minima sociaux et la famille composée de deux enfants avec deux revenus (SMIC et infirmier) doivent consacrer la moitié de leurs ressources pour leur logement, contre 30 % dans le parc social. À Tarbes, la différence apparaît moins importante (autour de 10 points entre les deux statuts).

Les coûts de l'eau et de l'énergie pèsent fortement sur les budgets associés à l'usage du logement. Le poste de dépense énergie/eau représente en effet, à lui

seul, entre 15 et 20 % du coût global du logement (coûts d'usage compris). Ces coûts représentent entre 50 et 250 € selon les ménages sans compter les surcoûts qui peuvent être engendrés par les « passoires thermiques », comme cela est fréquemment le cas à Aubervilliers. La flambée actuelle des prix de l'énergie laisse ainsi craindre un accroissement des difficultés rencontrées par les ménages modestes pour le paiement des factures d'électricité et de gaz, malgré les boucliers tarifaires, les enfonçant davantage dans la précarité énergétique²².

Au-delà des dépenses « pré-engagées » liées au logement, s'ajoutent d'autres dépenses auxquelles les ménages peuvent difficilement se soustraire : 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 (par unité de consommation) 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 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.

d. 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 de l'objectif des 150 000 Hlm par an qui faisait 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 386 000 en 2019, avant de chuter à 350 000 en 2020 au moment des confinements, puis de revenir au niveau d'avant crise en 2021 (392 000) et enfin de baisser à nouveau en 2022 (378 000 mises en chantier entre décembre 2021 et novembre 2022). Ce ralentissement pénalise également la production de logements sociaux dont plus de la moitié s'effectue désormais en Vefa²³ (54 %, contre 29 % en 2010) et dépend de plus en plus de la promotion privée. Si celle-ci diminue comme c'est actuellement le cas, elle entraîne dans sa chute une partie de la production de logements sociaux.

Mais la raison principale du ralentissement de la construction de logements sociaux tient à la réduction des capacités financières des organismes Hlm provoquée par les mesures d'économie adoptées au cours du précédent quinquennat pour faire baisser la dépense de l'État. En premier lieu par l'instauration de la « réduction de loyer de solidarité » (RLS) qui impose aux bailleurs sociaux une baisse de loyers pour les locataires touchant les APL, afin de pouvoir réduire leurs aides personnelles au logement. Elle ampute désormais les ressources des organismes Hlm de 1,3 milliard d'euros par an. À cela s'ajoute depuis 2018, la hausse de la TVA sur les opérations engagées par les bailleurs sociaux la portant de 5,5 à 10 % pour les PLUS et les PLS, alourdissant la ponction annuelle de 500 millions d'euros. Malgré les effets néfastes de ces décisions tant sur la construction neuve pour répondre aux besoins sociaux qui progressent, que sur l'entretien pour maintenir la qualité de vie des locataires, et la réhabilitation pour répondre aux enjeux du réchauffement climatique, cette austérité budgétaire à courte vue a été reconduite en cette première année de quinquennat.

Si l'austérité financière imposée aux organismes Hlm a pu ces dernières années être en partie compensée par des facilités financières accordées par la Caisse des Dépôts, le contexte est en train de changer dans un sens défavorable. L'inflation renchérit les coûts, notamment de construction, et la hausse des taux d'intérêt conduit le taux du livret A à un niveau de 2 % avant une augmentation à 3 % en 2023. Un tel niveau alourdit la dette des organismes Hlm de 3,75 milliards par an: l'équivalent du double des ponctions opérées avec l'instauration de la RLS et l'augmentation de la TVA en 2018. Cette situation est difficilement supportable pour de nombreux organismes Hlm qui n'auront d'autre solution que de réduire la part de fonds propres qu'ils injectent dans la construction neuve alors que les besoins sociaux progressent, comme dans l'entretien, au risque de contribuer à la dégradation de la qualité de vie des locataires, ou dans la rénovation énergétique de leurs logements, alors que l'urgence climatique devrait conduire à accélérer l'effort. C'est d'ailleurs l'hypothèse privilégiée par le scénario de l'étude

²³ Vente en l'état futur d'achèvement.

Perspectives de la Banque des Territoires, qui se veut rassurante sur la santé financière des organismes Hlm, mais à la condition de s'en tenir sur un rythme à long terme de 100 000 logements sociaux produits par an et autant de rénovés, bien loin des besoins.

Ces mauvais chiffres de la construction, et l'absence de réponse politique à la hauteur, sont d'autant plus inquiétants qu'ils s'inscrivent dans un contexte tendu qui est appelé à perdurer. D'une part, le tissu productif est à la peine : la pénurie de matériaux et la hausse des prix de l'énergie allongent les durées des chantiers et renchérissent les devis. Le manque de personnel correctement formé, dans un secteur parfois peu attractif, contribue également, face à des normes de construction et de réhabilitation plus ambitieuses, à des malfaçons ou des retards préjudiciables et coûteux. Cette pénurie de matériaux se double également d'une pénurie de fonciers constructibles, qui peut être due à des phénomènes de rétention foncière par des collectivités peu désireuses d'accueillir de nouveaux habitants, notamment de locataires Hlm, ou par des propriétaires fonciers qui préfèrent attendre la hausse des prix pour vendre. Cette pénurie foncière est aussi liée à des raisons plus vertueuses, au moment où l'objectif pour 2050 de zéro artificialisation nette (ZAN) entre en vigueur progressivement et incite les collectivités à la sobriété foncière. Alors que la croissance démographique française s'annonce encore soutenue pendant au moins une décennie, d'après les projections de l'Insee, 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 accroître le prix des logements neufs. Pour y parvenir, les acteurs du BTP auront besoin de politiques de panification foncières volontaristes de la part des collectivités et d'un soutien financier plus important de la part de l'État, dont le fonds friches est un exemple intéressant mais insuffisant pour faire advenir une ville dense, agréable à vivre et accessible aux ménages modestes.

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 accrues 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.

3 - 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. 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.

a. La pauvreté toujours très prégnante

Le manque de considération des pouvoirs publics pour la question du logement, dans un contexte de hausse des prix, est particulièrement préoccupant pour les ménages précaires. 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 statistiques²⁴. On compterait donc, non pas 8,9 mais 10,5 millions de personnes pauvres en France.

Le dernier rapport du Secours Catholique²⁵ éclaire plus précisément la situation de ceux qui n'ont rien. La moitié du million de personnes accueillies par l'association en 2021 vit avec moins de 550 € par mois. Une fois les dépenses pré-engagées déduites (loyers, factures d'électricité et de gaz, d'eau, de téléphone, assurances, frais de téléphone et de transport), la moitié des personnes accueillies ont moins de 225 € par mois pour vivre, soit 7 €/jour et par unité de consommation. Les personnes étrangères sont particulièrement surreprésentées et leur part est en constante augmentation depuis 10 ans. Elles constituent la moitié des adultes accueillis. Parmi eux, 62 % sont en situation dite irrégulière au regard du droit au séjour ou en procédure de demande d'asile. La moitié des personnes étrangères accueillies n'ont aucune ressource et 60 % vivent dans un logement précaire (centre d'hébergement, chez un tiers ou à l'hôtel). Près d'une personne sur dix vit à la rue, dans un squat ou un campement. Par ailleurs, 41 % sont des familles monoparentales, pour la plupart des mères seules avec leurs enfants.

Le recours à l'aide alimentaire corrobore ce constat et traduit la vulnérabilité de bon nombre de ménages. Les Restos du Cœur observent que les files d'attente s'allongent. Le Secours Catholique estime, de son côté, que le budget des ménages se rétrécit avec moins de 5 euros par jour et par personne pour la moitié des personnes rencontrées, si bien que « 48 % des ménages rencontrés se retrouvent dans l'incapacité de couvrir leurs dépenses alimentaires quotidiennes ». Et ces données inquiétantes concernent l'année 2021, avant la reprise de l'inflation qui dégrade la situation des plus pauvres et modestes. De son côté, l'Insee évalue le nombre de personnes qui recourent à une aide alimentaire dans une fourchette entre deux et quatre millions de personnes pour cette même année²⁶.

Au-delà de la pauvreté, si nous examinons les revenus des ménages les plus modestes, le constat est celui de leur stagnation au cours des 20 dernières années.

²⁴ Centre d'observation de la société, « 1,6 million de pauvres absents des statistiques, c'est maintenant officiel », 28 novembre 2021. « Inégalités de niveau de vie et pauvreté entre 2008 et 2018 », in « Revenus et patrimoine des ménages, édition 2021 », Insee Référence mai 2021.

²⁵ Secours Catholique-Caritas France, « État de la pauvreté en France 2022 », novembre 2022.

²⁶ « La crise sanitaire a accentué la précarité des bénéficiaires de l'aide alimentaire », Insee Première n° 1907, juin 2022.

Selon l'Observatoire des inégalités, les 5 % les plus pauvres gagnent 785 euros, le même niveau qu'en 2007. Entre 2002 et 2019, ils ont même perdu 10 euros mensuels en euros constants, c'est-à-dire après inflation. La part des revenus que touchent les 10 % les plus pauvres s'amenuise. Entre 2002 et 2019, les plus pauvres ont reçu 2 % de la croissance des revenus annuels des ménages, tandis que les plus riches en ont perçu 25 %.

Sur le front de l'emploi, selon l'Insee, le taux de chômage oscille autour de 7,3 % depuis le quatrième trimestre 2021, à un niveau inférieur d'un point à celui d'avant la crise sanitaire. Pôle emploi dénombre 5,4 millions de personnes en demande d'emploi de catégories A, B ou C (400 000 de moins qu'en 2019). Malgré la crise énergétique et la guerre en Ukraine, il n'y a toujours pas de dégradation de la situation. On peut s'en féliciter, mais aussi craindre les effets d'un probable retournement de la croissance en 2023. La baisse du chômage ne doit pas pour autant masquer qu'entre le chômage et le travail s'est consolidé un halo d'emplois précaires, qui renforce la fragilité des personnes concernées, à travers le temps partiel contraint, l'intérim, l'auto-entrepreneuriat (qui concerne plus de deux millions de personnes) et diverses formes d'uberisation du travail.

Tous ces éléments, sans oublier un nombre record de radiations de chômeurs de Pôle emploi (51 000 par mois en moyenne en 2022), expliquent que des taux de chômage pourtant en baisse ne provoquent pas un rattrapage des salaires, qui doivent être de plus en plus complétés par des aides publiques (prime d'activité, « prime Macron »...). Une très grande majorité de branches professionnelles affichent toujours des minima inférieurs au SMIC. La très légère augmentation du taux d'emploi à temps complet comme du taux de salariés en contrat à durée indéterminée à la fin du troisième trimestre 2022, ne doit pas masquer une tendance à la baisse des salaires réels, une fois l'inflation déduite. Pour ceux qui ne vivent que de leur salaire, le décrochage avec les prix à la consommation est patent, de même qu'il l'est pour les personnes tributaires des minima sociaux dont la revalorisation a été inférieure à l'inflation.

b. 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...).

La politique du « quoi qu'il en coûte » a sans aucun doute contribué à atténuer les effets les plus violents de la crise sanitaire, mais une récente publication de l'Insee²⁷ établit qu'elle 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

²⁷ Insee, édition 2022 de l'ouvrage « France, portrait social » paru le 22 novembre 2022.

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, 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 (11 milliards soit 90 % du total), 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 prises²⁸.

Face à l'envolée des prix de l'énergie, de même, le gouvernement n'est pas resté inerte. Il a engagé des masses financières considérables, mais généralement sans ciblage social. Le bouclier tarifaire a gelé les tarifs du gaz et de l'électricité à leur niveau d'octobre 2021 et limité la hausse du prix à 4 %. À cela s'est ajoutée une remise de quelques dizaines de centimes sur le litre de carburant. Coût pour les finances publiques : 24 milliards d'euros en 2022. Ce dispositif va être reconduit, le budget 2023 prévoyant de déboursier 45 milliard²⁹, soit 1,7 % du PIB, pour limiter la hausse des tarifs du gaz et de l'électricité à 15 % en début d'année.

Dans le même temps, le gouvernement a aussi mis en place des mesures ciblées en direction des plus modestes. Fin 2021, une indemnité inflation de 100 euros a été versée à toutes les personnes gagnant moins de 2 000 euros par mois, pour un total de 3,8 milliards d'euros. Le chèque énergie exceptionnel de 100 euros qu'avaient touché 5,8 millions de ménages en septembre 2021, a été reconduit et élargi fin 2022 (12 millions de ménages sont concernés pour un coût estimé à 1,8 milliard d'euros). Au total, **l'effort financier est donc très déséquilibré en faveur des mesures non ciblées privilégiant les ménages les plus aisés, qui sont de plus gros consommateurs d'énergie.**

Parallèlement, 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 »). Ces mesures purement budgétaires sont incompréhensibles dans un contexte de hausse régulière du coût du logement, puisque les APL constituent une allocation très redistributive et ciblée en s'adressant aux 30 % des ménages les plus modestes de la population.

²⁸ Des mesures exceptionnelles ont été ciblées sur les plus modestes en 2020 pour atténuer les effets de la crise sanitaire comme la majoration de 100 euros de l'allocation de rentrée scolaire sans être reconduites.

²⁹ Le coût « net » est de 29 milliards si l'on retranche les recettes supplémentaires pour l'État français liées au prix de rachat pour les énergies renouvelables qui devient inférieur aux prix de marché. Xavier Ragot, « Budget 2023 et bouclier tarifaire : une évolution artistique », *Blog de l'OFCE*, 30 septembre 2022.

c. Des politiques publiques parfois contre les pauvres

Les politiques sociales sont donc bien trop timides, alors que les aides publiques aux ménages aisés et aux entreprises sont distribuées sans trop compter ou sans contreparties suffisantes. Mais il arrive parfois que les politiques soient menées directement contre les intérêts et les droits des personnes en difficultés.

Alors qu'aucun signal n'a été envoyé par le gouvernement issu des dernières élections concernant tant la production d'une offre sociale que la régulation du marché, **la première loi de ce quinquennat qui traite de la question du logement vient remettre en cause le droit à l'habitat qui devrait s'effacer devant le droit de propriété alors que 40 ans d'évolution de la législation, depuis la loi Quilliot de 1982, avaient globalement permis d'aboutir à un équilibre.** La proposition de loi portée par le parti Renaissance, visant « à protéger les logements contre l'occupation illicite », a été débattue et adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale au mois de décembre 2022.

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 peut être traité dans le cadre de la loi existante en trois jours. Mais surtout, personne ne squatte un logement par plaisir. Les auteurs de ce texte de loi souhaitent-ils que les personnes en squats n'aient d'autre solution que la rue alors même que l'on sait qu'elle affecte gravement la santé et a tué 623 personnes en 2021 ?

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. Ce durcissement intervient alors qu'il y avait déjà 288 000 ménages en impayés de loyers au premier trimestre 2022 selon la Caisse nationale des allocations familiales et que ce nombre devrait augmenter avec l'inflation et la progression du coût de l'énergie qui vont amputer le pouvoir d'achat des ménages, en particulier des ménages les plus modestes. La proposition de loi va même jusqu'à prévoir la pénalisation pure et simple des locataires avant la fin de la procédure d'expulsion, les condamnant à six mois de prison et à 7 500 euros d'amende s'ils refusent de quitter leur logement à l'expiration des délais et cela sans attendre le concours de la force publique. Alors qu'une politique de prévention des expulsions se mettait laborieusement, mais tout de même progressivement en place, cette proposition de loi désormais en débat au Sénat, viendrait hypothéquer les efforts des pouvoirs publics et des

associations. Elle traduirait alors le fait que plutôt que de s'attaquer à la crise du logement, le Parlement préférerait s'en prendre à ses victimes, ce que nous ne pouvons accepter.

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**. La stratégie nationale de lutte contre la pauvreté lancée en 2018 a pris fin sur un constat fort mitigé. Le rapport d'évaluation publié au cours de l'été dernier par France Stratégie qualifie ses résultats de limités et constate que seules 4 des 35 mesures « *ont été intégralement mises en œuvre* ». Le gouvernement a esquissé la suite en lançant une concertation avec les collectivités et les associations et en annonçant un « pacte des solidarités », dont il faut espérer qu'il sera en mesure de relancer une dynamique positive, ce dont doutent de nombreux acteurs du secteur...

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 en place depuis la fin du printemps 2022 a engagé dès l'été une nouvelle réforme à compter du 1er février 2023. Cette nouvelle loi s'attaque à la durée d'indemnisation. Tant que le taux de chômage reste en-dessous de 9 %, cette durée diminuera d'un quart (de 24 à 18 mois maximum). Le principe, censé répondre aux tensions que connaissent certaines entreprises pour recruter, en est simple comme le rappelait Emmanuel Macron l'été dernier : « *quand ça va bien, on durcit les règles, et quand ça va mal on les assouplit* ».

Un des effets les plus tangibles de la réforme va être de contribuer à réduire le nombre de personnes au chômage indemnisées, alors même qu'avant cette réforme, plus de 60 % des personnes inscrites à Pôle emploi ne perçoivent déjà pas d'indemnités. Autant de personnes supplémentaires et parmi elles de nombreux seniors, qui se retrouveront alors tributaires des minima sociaux pour vivre, et risqueront de basculer dans la pauvreté³⁰.

Plutôt que de jeter l'opprobre sur les demandeurs et demandeuses d'emploi qui « profiteraient » de l'assurance chômage, il conviendrait plutôt d'identifier les freins à la reprise d'emploi et de travailler à les lever. Des freins pourtant bien connus qu'il s'agisse des problèmes d'accès au logement, de mobilité, de santé, de garde d'enfants, de formation, de transition professionnelle...

Cette réforme de l'assurance chômage relève d'une philosophie qui pourrait bien imprégner aussi la réforme annoncée des retraites avec un raccourcissement de la période de vie après le travail et des pensions à taux plein plus difficiles à obtenir.

³⁰ Selon l'Unedic, les personnes indemnisées au titre de l'assurance chômage perçoivent en moyenne une allocation de 960 euros nets par mois, soit un montant inférieur de 60 % au seuil de pauvreté fixé à 1 128 euros par mois. Et selon l'Insee, les hommes touchent 1 160 euros par mois en moyenne contre 900 euros pour les femmes indemnisées en raison de postes à temps partiel et de moindres rémunérations.

Avec ces différentes réformes qui fragilisent notre modèle de protection sociale que l'on vante pourtant pour sa résilience à chaque crise, les plus modestes seront les premiers touchés, les protections dont ils bénéficient réduites et la sécurité qu'on leur doit dans le cadre de notre contrat social, fragilisée.

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. Au final, l'effort public en faveur du logement, qui s'élevait à 2,2 % du PIB en 2010, a chuté à 1,5 % en 2021, un niveau historiquement bas. Pour conduire une politique sociale du logement en direction des ménages modestes et des plus exclus 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.

Trop peu présente dans l'action gouvernementale, comme nous le développons dans le chapitre 2, la question du logement est pourtant socialement omniprésente. Tout au long de l'année des acteurs relevant de divers domaines d'action y ont été confrontés. Qu'il s'agisse des intervenants sociaux démunis face à l'absence dramatique de solutions d'hébergement pour des populations en détresse, des étudiants et étudiantes confrontés au manque d'offre et à des loyers exorbitants, des bailleurs sociaux qui n'arrivent pas à trouver une solution à la demande de logement de personnes et familles modestes, des promoteurs inquiets pour le maintien de l'outil de production quand la construction ralentit, d'entreprises cherchant à recruter mais sans solution de logement à offrir à leurs salariés ou d'habitants de passoires énergétiques confrontés à des factures de chauffage insoutenables. Mais qui les écoute, qui prend en compte ces inquiétudes ? Chaque année, le rapport de la Fondation Abbé Pierre sur l'état du mal-logement donne la parole aux acteurs et aux victimes du mal-logement, en commençant, pour cette 28^e édition, par une attention portée aux femmes et aux minorités de genre, particulièrement touchées par la crise du logement. En espérant que leurs voix soient entendues et aboutissent à des changements politiques à la hauteur de l'importance de la question du logement dans nos vies.

CHAPITRE 1

Le genre du mal-logement

Le genre, un facteur de vulnérabilité dans les parcours résidentiels

Jusqu'à présent le sexe a rarement été considéré comme un facteur déclenchant ou aggravant du mal-logement, car les femmes ne semblent pas particulièrement discriminées dans la sphère du logement de nombreuses personnes en couple hétérosexuel partagent le même toit et donc les mêmes conditions de logement.

Pourtant, **face au logement, être un homme ou une femme affecte considérablement les risques de subir diverses dimensions du mal-logement et bouleverse la manière même de vivre ce mal-logement**. De même, **l'aide institutionnelle apparaît elle aussi fortement genrée et invite donc à s'interroger sur les inégalités qu'elle suscite ou sur l'insuffisance des protections ou compensations qu'elle accorde**.

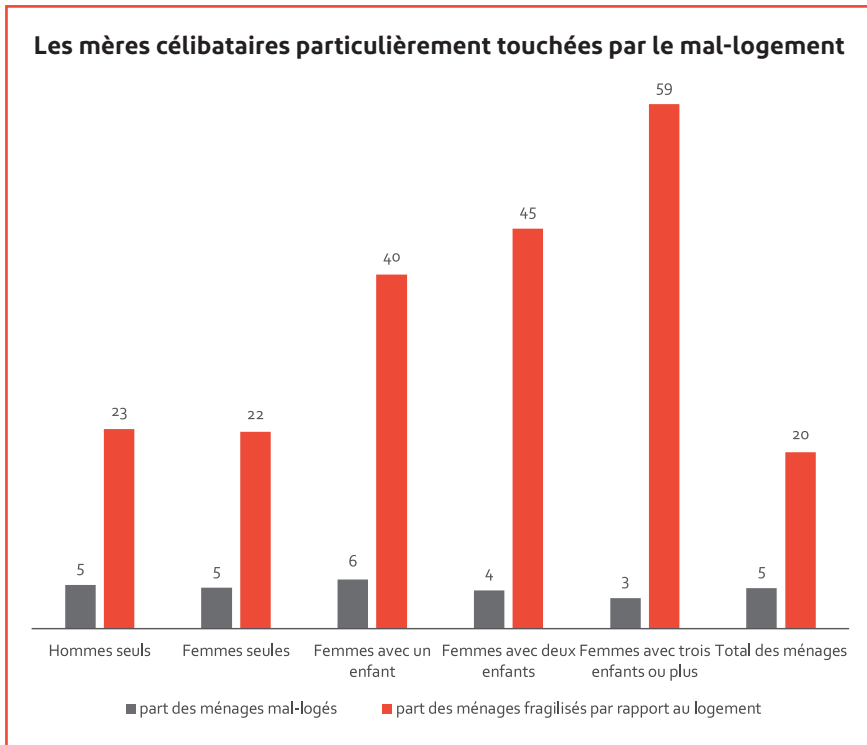
Ces inégalités se manifestent de façons très diverses : d'une part parce que, en-dehors des couples hétérosexuels, **les femmes célibataires, qui bénéficient de moins bonnes conditions d'emplois et de revenus, sont moins bien logées**, qu'il s'agisse de jeunes femmes qui décohabitent de chez leurs parents, de mères célibataires, de femmes ayant à affronter une rupture conjugale ou la perte d'un conjoint. Le revenu salarial des femmes reste inférieur en moyenne de 22 % à celui des hommes¹. **Plus fortement exposées aux emplois précaires les moins bien rémunérés et aux temps partiels², mais aussi aux situations de monoparentalité, les femmes sont plus souvent en situation de précarité que les hommes**, et ce quelle que soit la tranche d'âge³.

D'après les statistiques nationales à notre disposition, les hommes seuls et les femmes seules subissent presque autant les mauvaises conditions de logement, qu'il s'agisse du mal-logement au sens de la Fondation Abbé Pierre (5 % des hommes seuls et 4,6 % des femmes seules) ou de l'ensemble des critères du mal-logement et de la fragilisation par rapport au logement (22,6 % pour les hommes et 22,3 % pour les femmes). En revanche, on observe un écart très significatif en ce qui concerne les mères célibataires qui constituent à 81 % les familles monoparentales : alors que la population générale subit de mauvaises conditions de logement à hauteur de 20 %, ce taux est bien plus élevé pour les femmes avec un enfant (40 %), deux enfants (45 %) et trois enfants ou plus (59 %).

¹ Insee, *Femmes et hommes, l'égalité en question*, mars 2022.

² En 2020 selon l'Insee, elles travaillent trois fois plus souvent à temps partiel que les hommes.

³ Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, *Enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS)*, 2018.



Source : ENL 2013, calculs FAP.

Lecture : 6 % des femmes seules avec un enfant sont mal-logées, et 40 % sont fragilisées par rapport au logement, contre respectivement 5 % et 20 % pour l'ensemble des ménages en France en 2013.

Ainsi, à classes sociales égales, les risques d'habiter dans un logement indigne ou suroccupé sont plus élevés pour les familles monoparentales. Plus précaire économiquement mais aussi plus exposée aux situations de logement dégradé, « la situation de monoparentalité au sein des classes populaires constitue un double handicap »⁴. Les familles monoparentales représentent à ce titre 35 % des requérantes DALO (34 525 ménages en 2020), juste après les personnes seules (37 %) ⁵.

D'autre part, **à condition égale de logement, dans le cadre d'un couple hétérosexuel, les femmes subissent des inégalités de genre dans la manière de vivre le mal-logement**, que l'on pense à la gestion domestique des effets du surpeuplement ou du logement indigne, en particulier à l'égard des enfants, à la gestion des budgets contraints ou à l'éloignement périurbain.

⁴ Fanny Bugeja-Bloch et Laure Crepin, « Une double peine : les conditions de logement et de confinement des familles monoparentales », *Métropolitiques*, 4 juin 2020.

⁵ Haut Comité pour le droit au logement, *Bilan du droit au logement opposable : 15 ans après la loi DALO un nécessaire rappel à la loi*, avril 2022.

Également, **les femmes, dans certaines conditions, peuvent subir des discriminations au sein du champ du logement.** On pense par exemple aux réticences de certains propriétaires de louer un logement à des mères célibataires sous prétexte des troubles que les enfants seraient susceptibles de provoquer ou de leur incapacité à entretenir le logement. Ou encore aux répartitions inégales et mêmes discriminatoires du patrimoine immobilier envers les femmes, en particulier au moment de la transmission.

Enfin, **les violences conjugales constituent un facteur particulièrement aigu du mal-logement**, notamment du fait qu'elles entraînent bien souvent la perte du logement pour la victime. Les conséquences des violences sur le parcours résidentiel d'une femme peuvent survenir à différentes étapes de la vie et ne sont pas visibles uniquement au moment de la séparation conjugale.

« Nous recevons fréquemment des femmes en situation de mal-logement ayant vécu ou vivant des violences de la part de leur conjoint ou ex-conjoint. Ces violences impactent durablement leurs trajectoires résidentielles, contribuant à précariser leur situation de logement y compris des années après » (Association Droits et Habitats, Paris)



Baromètre du 115 (22/08/22) - France métropolitaine et Outre-mer
26 744 femmes seules avec enfants en hébergement d'urgence
 (soit 34 % du total des personnes hébergées en famille cette nuit-là).
893 femmes seules avec enfants en demande non pourvue (DNP)
 (soit 29 % du total des DNP).

Source : UNICEF - Fédération des acteurs de la solidarité - baromètre enfants à la rue 2022.

Les études menées sur les dernières décennies indiquent que **les populations exposées au mal-logement ont une certaine tendance à se féminiser.** Ainsi, en 2012, alors que le nombre de personnes sans domicile venait de croître de plus de 50 % en une décennie, l'Insee établissait que **deux personnes sans domicile sur cinq, soit 38 % du nombre total, étaient des femmes, contre 32 % lors de la précédente enquête Sans-domicile de 2001**⁶. Par ailleurs, à contre-courant des idées établies jusqu'alors, cette enquête révélait aussi **l'importance du nombre de femmes sans domicile seules avec enfants, mettant au jour l'affaiblissement de la protection que conférait le statut de mère isolée.** Cette tendance s'observe également à l'échelon européen⁷ et est confortée par les données plus récentes de l'observatoire du 115 en France.

L'orientation sexuelle et l'identité de genre peuvent également être un facteur de vulnérabilité face au logement. Le sans-abrisme des personnes

⁶ « Hébergement et distribution de repas chauds. Le cas des sans-domicile ». INSEE Première n° 823, janvier 2002.

⁷ FEANTSA et Fondation Abbé Pierre, *6e Regard sur le mal-logement en Europe*, 2021.

LGBTQ+⁸ est peu étudié en France, entre autres car l'orientation sexuelle est considérée comme une donnée « sensible » selon le Règlement Général de la Protection des Données (RGPD). Plus largement, ces informations sont parfois considérées comme relevant de l'intime, souvent réduites aux « mœurs » ou à des pratiques sexuelles, et ne sont donc pas considérées comme légitimes à être étudiées dans le champ du travail social⁹. **L'invisibilisation des personnes LGBTQ+ en difficulté est problématique en ce qu'elle ne permet pas de questionner les mécanismes contribuant à leur précarisation.** La question a été abordée dans de rares publications en France, mettant en exergue l'orientation sexuelle et l'identité de genre comme des motifs de rupture brutale de l'hébergement des jeunes chez leurs parents, ainsi que comme des possibles facteurs de discrimination aggravant leur précarité¹⁰. Les études sur le sans-abrisme des personnes LGBTQ+, plus nombreuses aux États-Unis, au Canada et au Royaume-Uni, montrent **une surreprésentation des jeunes LGBTQ+ parmi les personnes en situation d'errance¹¹. L'exclusion du domicile familial mais aussi les discriminations dans l'emploi en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre augmentent les risques pour ces personnes de se retrouver à la rue.**

La production d'un rapport sur le mal-logement au prisme du genre constitue dès lors une opportunité de rendre visibles les mécanismes qui se mettent en place et fragilisent les femmes et les personnes LGBTQ+ dans leur rapport au logement.

Le genre, un impensé dans les stratégies de lutte contre le mal-logement

Le fait d'être dépourvu de domicile personnel n'a pas les mêmes effets selon le genre et l'orientation sexuelle de la personne. En tant que femme, l'accès aux dispositifs d'hébergement est généralement facilité par rapport aux hommes, *a fortiori* pour les femmes avec enfants, mais cette protection tend à s'affaiblir face à la pénurie généralisée de places d'hébergement. La situation des femmes sans domicile sortant de maternité s'est particulièrement dégradée et devient extrêmement préoccupante. Le mal-logement, et notamment l'absence de domicile, accroît la vulnérabilité des femmes qui le subissent (surtout si elles n'ont pas de droit au

⁸ LGBTQ+ est un sigle utilisé pour qualifier les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, trans, queers, avec un « + » pour inclure d'autres variantes d'identité de genre, de caractéristiques sexuelles, ou d'orientation sexuelle.

⁹ Voir à ce propos le rapport réalisé par la FAS Île-de-France, *Accueil et accompagnement des personnes LGBTQ dans l'hébergement en Île-de-France - État des lieux et préconisations*, mars 2020.

¹⁰ Cécile Chartrain (dir.), « Les jeunes face aux discriminations liées à l'orientation sexuelle et au genre : agir contre les LGBT-phobies », *Cahiers de l'action*, n° 40, 2013, INJEP. Marie-Hélène Boïdin-Dubrule et Stéphane Junique, *Les personnes vivant dans la rue : l'urgence d'agir*, CESE, 2018.

¹¹ Au Canada 25 à 40 % des jeunes sans domicile stable s'identifieraient comme LGBTQ+ (Abrahamovitch, 2019).

séjour) les exposant particulièrement aux **risques de violences sexuelles, d'abus ou de prostitution.**

De plus, les conditions d'hébergement souvent pensées selon un modèle androcentré prennent insuffisamment en compte les parcours des femmes et des personnes LGBTQ+ sans domicile exposées aux violences fondées sur le genre, facteur de déstabilisation de leur trajectoire et de perte du logement. Les personnes trans, *a fortiori* quand elles sont étrangères et en situation administrative précaire, sont quant à elles particulièrement discriminées. L'impensé du genre dans les dispositifs d'action sociale accroît l'invisibilité des femmes et des personnes LGBTQ+ parmi les sans-domicile.

La formation des professionnels sur le repérage et la prise en compte des violences de genre dans l'accompagnement social et le renforcement des moyens d'hébergement adaptés à la prise en compte des spécificités des parcours des personnes concernées apparaissent alors comme la clé de voûte pour une politique publique qui lutte contre les inégalités et les discriminations liées au genre.

Il importe de mieux comprendre : de quelle façon les inégalités de genre présentent dans la société se répercutent sur les conditions de logement ? Dans quelle mesure **les femmes – et les personnes LGBTQ+ –** :

- **sont-elles plus exposées** aux différentes formes de mal-logement (en raison de discriminations, de ressources plus faibles, de situations de précarité accrues, de violences de genre, de la place qui leur est assignée dans la sphère privée...) ? ;
- **sont-elles plus discriminées dans l'accès au logement, notamment dans l'accès à la propriété ?** (règles et pratiques dans les successions, trajectoires professionnelles...) ? ;
- **sont-elles moins bien prises en charge** lorsqu'un problème de logement survient ? ;
- dans quelle mesure **le fait d'être une femme (ou une personne LGBTQ+) aggrave ou complexifie la situation vis-à-vis du logement de certaines catégories de populations déjà défavorisées ou discriminées** (migrations, âge, emploi, isolement, handicap...) ?

Le sexe et l'identité de genre sont-ils **des éléments déterminants dans la réponse apportée par l'action publique** en matière d'hébergement et de logement ? Dans quelle mesure :

- Le genre a-t-il un impact sur les **conditions d'accès** aux structures d'hébergement ?
- Le genre est-il pris en compte dans **les modalités d'accueil et d'accompagnement** des personnes sans abri ou hébergées ?
- **Les politiques sociales** d'aide à l'accès et au maintien dans le logement des ménages **précaires s'adaptent-elles aux évolutions de la structure familiale et aux difficultés sociales de nombreuses mères de famille** (famille monoparentale, garde alternée...) ?

L'analyse présentée dans ce chapitre s'appuie sur des entretiens réalisés auprès de personnes concernées, d'acteurs et d'actrices de l'hébergement et du logement, d'associations de défense des droits des femmes et personnes LGBTQ+ et d'associations de défense des droits des personnes mal-logées.

Ce chapitre se construit selon deux entrées principales. Une première partie met en évidence les inégalités de genre dans les trajectoires résidentielles tout au long du cycle de la vie. Elle s'intéresse principalement aux modalités d'accès au logement, d'une part, et, d'autre part, aux ruptures personnelles (décohabitation, violences intrafamiliales, séparation conjugale, passage à la retraite, entrée dans la dépendance, veuvage...) qui occasionnent, parfois de façon violente, une dégradation des conditions de logement.

La deuxième partie met en lumière un vécu genré du mal-logement. À conditions de logement égales, hommes, femmes et personnes LGBTQ+ ne vivent pas le mal-logement de la même façon. Cette partie s'attache à examiner certaines dimensions spécifiques du mal-logement au prisme du genre : l'absence de domicile personnel, les mauvaises conditions d'habitat, les efforts pour se maintenir dans le logement face aux risques d'expulsion, la ségrégation résidentielle, auxquelles s'ajoutent une dimension transversale que constituent toutes les formes d'abus de vulnérabilité que permet le « système du logement ».

Enfin, ce chapitre conclut sur des pistes de travail et des revendications visant d'une part à corriger les inégalités de genre face au logement et d'autre part à améliorer l'accueil, l'orientation et l'accompagnement des personnes en situation de mal-logement en tenant compte des inégalités liées au genre.



Le genre : de quoi parle-t-on ?

Le genre est une construction sociale qui tend à distinguer de façon binaire et à hiérarchiser les sexes masculins et féminins auxquels sont assignés un ensemble de valeurs, de représentations et de normes différenciées. C'est parce que nos représentations sociales sont structurées par le genre que le sexe devient un élément de catégorisation utile. Dans leur ouvrage *Les théories en études de genre*, Éléonore Lépinard et Marylène Lieber proposent la définition suivante : « *Le concept de genre désigne les processus sociaux, culturels, historiques et psychiques par lesquels les identités sexuées et sexuelles sont produites, les processus par lesquels les frontières entre ces identités sont tracées et/ou subverties, et les dynamiques par lesquelles les rapports de pouvoir qui sous-tendent ces identités et ces frontières sont perpétués ou négociés* »¹².

L'objectif des études de genre vise ainsi à analyser les différences de rôles sociaux, les inégalités et les rapports de domination entre les sexes,

¹² Éléonore Lépinard et Marylène Lieber, *Les théories en études de genre*, La Découverte, 2020.

déterminés par l'économie, la culture, les institutions, la société en général. Le genre constitue l'une des variables de discrimination présentes dans nos sociétés, mais pas l'unique. Comme l'analysait Kimberle Crenshaw dès 1989¹³, différentes sources de discriminations s'entrecroisent. Ainsi, tout comme le genre, l'origine ethnoculturelle réelle ou supposée, l'âge, l'orientation sexuelle, l'invalidité ou encore la situation dans l'emploi viennent renforcer l'exposition à la précarité et l'exclusion. Ces différents déterminants sociaux peuvent s'entrecroiser et se cumuler et font que les personnes ne subissent pas les inégalités et discriminations avec la même intensité. Ainsi, l'analyse genrée ne doit pas occulter la complexité des identités et des inégalités sociales mais s'intéresser à la dimension plurielle et parfois cumulative des rapports sociaux. Elle porte sur les rapports entre hommes et femmes mais également sur les personnes s'identifiant comme LGBTQ+ (personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres, intersexes et queer).

I - Des trajectoires résidentielles impactées par les inégalités et les discriminations liées au genre

Cette partie s'attache dans un premier temps à examiner les difficultés dans l'accès au logement pour les femmes et notamment pour les mères célibataires, du fait de situations économiques plus précaires. Il s'agira également de s'interroger sur les mécanismes de discrimination liée au genre qui peuvent survenir notamment au moment de l'héritage et pour les personnes LGBTQ+ dans l'accès au logement locatif privé.

Nous analyserons ensuite dans quelle mesure être une femme ou une personne LGBTQ+ rend plus difficiles les moments de rupture survenant dans les parcours résidentiels – de la décohabitation du foyer parental jusqu'à la perte d'autonomie, en passant par la séparation conjugale.

1. L'accès au logement : peut-on parler d'inégalités liées au genre ?

Les femmes et les hommes ne sont pas égaux dans l'accès au logement. Un premier facteur explicatif réside dans l'inégalité des ressources financières, qui sont déterminantes pour accéder à un logement.

¹³ Kimberlé Williams Crenshaw, *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*, University of Chicago, 1989.

Sans induire mécaniquement des situations de mal-logement, ces inégalités de revenus entre les sexes sont un indicateur de vulnérabilité accrue pour les femmes et *a fortiori* pour les mères célibataires, pouvant se répercuter dans les trajectoires résidentielles.

a) Les mères célibataires désavantagées sur le marché du logement privé

Bien que les taux d'emploi et les taux de chômage entre les sexes tendent à se rapprocher en France, de fortes inégalités demeurent¹⁴. Celles-ci se révèlent avant tout en observant la part des emplois à temps partiel. En 2021, 28 % des femmes en emploi occupent un poste à temps partiel contre seulement 8,3 % des hommes actifs¹⁵. **Ces temps partiels offrent de plus faibles salaires et cotisations pour la retraite, exposant ainsi les femmes à des risques de pauvreté plus élevés tout au long de leur vie.**

D'autre part, à qualifications égales et en tenant compte des différences de temps de travail, les femmes demeurent moins bien rémunérées que leurs homologues masculins : en 2019, le revenu salarial des femmes reste inférieur en moyenne de 22 % à celui des hommes (28 % en 2000). Un peu moins d'un tiers de cet écart s'explique par des différences de durée de travail¹⁶.

Autre fait marquant, le taux d'emploi des mères chute proportionnellement au nombre d'enfants au foyer tandis qu'il ne varie que très peu pour les pères : en 2020, 82 % des mères en couple avec un enfant de moins de trois ans sont en activité contre 48 % des mères en couple avec trois enfants ou plus (dont au moins un des enfants est âgé de moins de trois ans). Pour les pères âgés de 25 à 49 ans, en couple ou non, le taux d'activité varie peu avec le nombre et l'âge des enfants, et dépasse 90 %¹⁷. **Les femmes sont donc bien plus pénalisées par l'arrivée d'un ou plusieurs enfants au sein du foyer que leurs conjoints. Le travail domestique accompli majoritairement par les femmes demeure un travail gratuit et non reconnu en tant que tel.**

Par ailleurs, les familles monoparentales, constituées à 83 % de femmes seules avec enfants¹⁸, sont surreprésentées parmi les familles en difficulté économique : plus du tiers d'entre elles (36 %) vit sous le seuil de pauvreté ; cette proportion s'établissant à 22 % pour les pères de famille monoparentale¹⁹.

¹⁴ Insee, *Enquête Emploi*, septembre 2022. Le taux d'emploi est de 64,5 % pour les femmes et 70,1 % pour les hommes ; le taux de chômage est de 7,8 % pour les femmes et 8 % pour les hommes.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Insee, *Femmes et hommes, l'égalité en question*, Collection Références, Édition 2022.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Recensement de la population 2018.

¹⁹ Insee, *Femmes et hommes, l'égalité en question*, Collection Références, Édition 2022.

Une fois ces premières considérations posées, il s'agit d'aller au-delà pour s'interroger sur l'existence de discriminations de genre dans l'accès au logement. **Pour accéder à un logement du parc privé, les travaux d'Alexandre Flage²⁰ montrent qu'il y aurait une discrimination bénéficiant aux femmes.** Son étude montre que, à conditions sociales équivalentes, les candidates au logement ont 13 % de chances de plus que les hommes d'obtenir une réponse positive lors de la première étape du processus de location, à savoir la visite du logement. **Ces résultats sont toutefois à nuancer dans la mesure où l'auteur montre également que les femmes subissent davantage que les hommes une discrimination concernant leur stabilité financière.** En effet, les propriétaires auraient davantage besoin d'être rassurés sur la stabilité financière des candidates féminines que sur celle de leurs homologues masculins.

Une étude²¹ réalisée à Paris en mobilisant la méthode du *testing* confirme quant à elle l'existence de comportements discriminatoires à l'encontre des familles monoparentales dans leur accès au parc locatif privé, et particulièrement concernant les mères seules. Toutes choses égales par ailleurs, un demandeur élevant seul ses deux enfants a légèrement moins de chance de recevoir une réponse positive qu'un couple avec enfants pour certaines typologies de logement (types F3-F4 proposés par des agences immobilières). Un effet de sexe semble également influencer sur la sélection des demandeurs. Un homme seul avec enfants sera légèrement avantagé dans son accès à la location par rapport à une mère seule, qui aura moins de chances de recevoir une réponse positive : 47 % de réponses positives pour les hommes contre 44 % pour les femmes. Enfin, en 2017, une étude bruxelloise menée par la VUB et l'Université de Gand a montré notamment que les femmes nord-africaines et d'Europe de l'Est étaient traitées défavorablement par les agents immobiliers par rapport à leurs homologues masculins²².

b) L'accès au logement social : une priorisation insuffisante pour les familles monoparentales défavorisées

Dans l'accès au logement social, le genre ne semble pas directement influencer sur la probabilité de se voir attribuer un logement. À composition familiale et à niveau de vie équivalents, hommes et femmes ont statistiquement les mêmes chances d'obtenir un logement social. On constate également que les **familles monoparentales sont légèrement surreprésentées dans les attributions de logements sociaux (29 %) par rapport à leur part dans la demande (25 %)**²³.

²⁰ Alexandre Flage, « Pourquoi Vincent a-t-il moins de chances d'obtenir un logement qu'Émilie ? Une analyse des causes de la discrimination à l'égard des noms masculins », *Revue d'économie politique*, Dalloz, 2020/4, vol. 130, pp. 633 à 657.

²¹ Laetitia Challe et al., « Parent isolé recherche appartement : discriminations dans l'accès au logement et configurations familiales à Paris », *Population*, 2021/1, vol. 76, pp. 77 à 114.

²² Verhaghen, Pieter-Paul et al., *Discrimibrux - Discriminatie door vastgoedmakelaars op de private huurwoningmarkt van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, Université de Gent, 2017.

²³ Exploitation de la base de données 2021 du Système national d'enregistrement de la demande de logement social (SNE).

Néanmoins, **cette priorisation semble moins évidente dans les zones tendues et pour les familles monoparentales les plus pauvres²⁴**. Les femmes sont en effet plus souvent en situation de monoparentalité et de pauvreté et donc surreprésentées parmi les profils de ménages qui ont le plus de difficultés à accéder au parc social, à savoir les ménages très pauvres aux revenus instables et les familles nombreuses qui cherchent à se loger en zone tendue. Ainsi, la probabilité d'accès au logement social diminue à mesure que croît le nombre d'enfants dans le foyer²⁵. Ce constat est similaire pour les couples avec enfants et s'explique notamment par le manque de grands logements à coût abordable.

Au final, il est plus difficile de trouver pour les familles monoparentales un logement ajusté à leurs ressources et à leur composition familiale...

Il est fréquent qu'une mère et son (ou ses) enfant(s) se voient proposer et attribuer un logement de deux pièces, pour minimiser le niveau de loyer. Ainsi, faute d'une offre adaptée aux revenus et à la composition familiale, les familles monoparentales sont souvent contraintes d'accepter un logement social avec une seule chambre, au détriment de l'intimité et du confort au sein du foyer. C'est le cas pour 18 % des familles monoparentales à qui il manque une pièce dans le logement²⁶.

« Les réservataires ont tendance à proposer aux femmes à la tête de foyers monoparentaux des typologies de logement inadaptées, considérant qu'elles peuvent dormir dans le salon et ne pas avoir leur propre chambre : par exemple, une femme seule avec un enfant a des grandes chances de se voir proposer un T2 » (Association Droits et Habitats, Paris)

Sans que cela soit spécifique aux femmes, l'accès à un logement social est fortement contraint par la localisation, la typologie du parc Hlm et le coût du logement. Mais, **étant plus nombreuses à être seules avec des enfants à rechercher un logement, et plus nombreuses à solliciter le parc Hlm, notamment à cause de ressources limitées, leur accès au logement social est particulièrement contraint par l'offre disponible**. Seules, elles sont confrontées à l'insuffisance de petits logements, T1 ou T2, et avec des enfants elles entrent en concurrence avec les autres demandeurs pour de grands logements de type T5. À cela s'ajoute le fait que les logements les moins chers et les grands logements sont souvent situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), où de nombreuses familles ne souhaitent pas vivre.

« Les logements pas chers sont souvent situés dans des secteurs où les gens ne veulent pas aller, et du coup, là où ils veulent aller, on n'a pas forcément le produit qui correspond. Souvent, les personnes isolées, du moins les familles monoparentales, font partie du premier quartile de revenus, et relèveraient, compte tenu de la loi, d'une attribution hors-QPV. Mais tous les logements hors-

²⁴ Pauline Portefaix, *Rapport inter-associatif sur les difficultés d'accès au parc social des ménages à faibles ressources*, juin 2020.

QPV ne sont pas accessibles aux ménages du premier quartile, donc on a ce frein-là. » (Bailleur social francilien)

Au-delà des difficultés économiques, la monoparentalité peut agir comme un frein dans l'accès au logement en raison des représentations sociales associées. Le critère de « monoparentalité » est encore aujourd'hui un indicateur d'alerte utilisé par les institutions et les organismes Hlm pour caractériser la fragilité de certains quartiers ou certaines résidences. Certains sites, qualifiés par les bailleurs sociaux de « sensibles » ou « en difficulté », marqués par un fort taux de chômage et par la présence de familles monoparentales ou nombreuses, font parfois l'objet d'une vigilance soutenue au moment de l'attribution d'un logement afin de maintenir ou de rétablir un certain équilibre dans le peuplement – gage selon eux du bon fonctionnement d'une résidence et de la bonne intégration des habitants²⁷. L'enjeu est aussi de ne pas mettre en difficulté ou en insécurité les femmes et leurs éventuels enfants. Mais ces précautions peuvent être analysées comme une plus grande suspicion à l'égard des familles monoparentales ayant à leur tête une femme²⁸. Ainsi, les mères de familles monoparentales avec enfants, en particulier lorsqu'il s'agit de garçons adolescents, sont parfois perçues comme de possibles « fauteuses de troubles »²⁹.

« Quand on connaît le patrimoine, que l'on sait qu'il y a des problèmes dans les montées, on va clairement éviter de positionner une femme seule ou avec enfants qui a plus de chance d'être embêtée qu'un homme. De ce fait c'est ce que montre l'expérience puisqu'on a régulièrement des demandes de mutation de femmes seules avec enfants qui se plaignent de l'environnement. Du coup, on ne va pas amplifier le problème en les positionnant là. Après, si elles veulent absolument y aller, on ne s'opposera pas à l'attribution du logement. » (Bailleur social francilien)

Si le critère de la localisation entre en jeu dans le choix de l'attribution à une famille monoparentale chez certains bailleurs sociaux, en revanche, l'inverse n'est pas toujours accepté. Ainsi, il est fréquent qu'une femme seule avec enfants ayant refusé une proposition de logement en quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) ne soit pas acceptée par le bailleur, et perde son rang de priorité, comme c'est le cas pour les autres demandeurs.

²⁵ Exploitation de la base de données 2021 du Système national d'enregistrement de la demande de logement social (SNE) par Pierre Madec (OFCE).

²⁶ Fanny Bugeja-Bloch et Laure Crépin, « Une double peine : les conditions de logement et de confinement des familles monoparentales », *Métropolitiques*, 4 juin 2020.

²⁷ Marie Lanzaro, « Femmes et hommes sans-domicile : un traitement préférentiel ? », in *Le monde privé des femmes*, Anne Lambert, Pascale Dietrich-Ragon, Catherine Bonvalet (dir.), Ined Éditions, 2021, pp. 173-192.

²⁸ Sylvie Tissot, « Une discrimination informelle ? Usages du concept de mixité sociale dans la gestion des attributions de logements Hlm », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2005, n°159, p. 54-69.

²⁹ Marine Bourgeois « Tris et sélections des populations dans le logement social : une ethnographie comparée de trois villes françaises », thèse de doctorat en science politique (2019).

« Les candidatures de mères célibataires sont régulièrement refusées en commission d'attribution au motif de la « mixité sociale » quand les logements proposés sont en QPV ; à l'inverse ces femmes ne peuvent refuser un logement quand elles redoutent de vivre dans un quartier considéré comme « sensible », sous peine de perdre leur priorité au relogement » (Association Droits et Habitats, Paris)

Ces représentations parfois associées à la figure de la mère célibataire, jugée tantôt « irresponsable » tantôt « vulnérable », varient selon les contextes et les acteurs et peuvent, pour des motifs différents, conduire à allonger le délai d'attente de certaines femmes pour accéder à un logement social³⁰.

Quand le statut de famille monoparentale se combine avec une origine extra-européenne, cela peut diminuer les chances d'accéder à un logement social³¹. D'après trois économistes ayant exploité l'enquête Logement 2006, le profil le plus défavorisé dans l'accès au logement social, parmi les familles isolées, serait celui dont « le chef de ménage est une femme, avec des enfants, de nationalité non européenne, sans diplôme, en situation de chômage, percevant un revenu par u.c. inférieur à 10 000 € et ayant connu des problèmes de paiement de loyer »³². Ce type de famille aurait moins de 2 % de chances d'obtenir un logement social dans l'année de la demande, et 95 % de chances d'être toujours en attente de logement au bout de cinq ans. La durée moyenne d'attente est estimée à plus de 70 mois.

c) Une inégalité d'accès à la propriété et au patrimoine en fonction du genre

Élargissons la focale pour nous intéresser aux inégalités d'accès à la propriété des femmes. C'est un fait : les femmes sont moins propriétaires que les hommes de leur logement. Si les logements détenus par des ménages comprenant un couple sont le plus souvent possédés à parts égales par les deux conjoints (54 %), lorsqu'un seul membre du couple est propriétaire, il s'agit le plus souvent de l'homme : dans 27 % des cas, ces logements sont détenus par l'homme soit exclusivement soit à majorité, tandis que cette proportion n'atteint que 15 % pour les femmes. Il est, de plus, deux fois plus fréquent qu'un homme possède seul du patrimoine immobilier qu'une femme³³. Cela s'explique par l'écart de richesse entre hommes et femmes – ils ont une position plus favorable que les femmes sur le marché du travail et ils héritent davantage et plus tôt – ou encore par la différence d'âge au sein des couples, les hommes étant souvent plus âgés que leurs conjointes au moment de la mise en couple, ce qui leur permet d'avoir un patrimoine propre plus important.

³⁰ Liliane Bonnal, Rachid Boumahdi, et Pascal Favard. « Les déterminants de la durée d'accès à un logement social », *Revue économique*, vol. 63, no. 4, 2012, pp. 721-741.

³¹ Bonnal et al., « Inégalités d'accès au logement social : peut-on parler de discrimination ? », *Économie et statistique*, n°464-465-466, 2013.

³² Liliane Bonnal, Rachid Boumahdi, et Pascal Favard, « Les déterminants de la durée d'accès à un logement social », *op. cit.*

³³ Céline Bessière et Sibylle Gollac, *Le genre du capital*, *op. cit.*

D'autres facteurs explicatifs sont aussi à chercher du côté de la reproduction des inégalités de genre au sein des familles, particulièrement au moment de l'héritage. **Au sein des familles, il existerait une pratique discriminatoire fréquente de l'héritage à l'encontre des femmes, réduisant leurs chances d'accéder à la propriété.** En effet, au moment des transmissions de patrimoine au sein de chaque famille, différents arrangements intrafamiliaux semblent s'effectuer au détriment des femmes. Alors que les hommes héritent des « biens structurants » – biens immobiliers mais aussi entreprises et actions – les femmes reçoivent le plus souvent une compensation financière qui n'est pas de valeur équivalente³⁴. Ces inégalités se traduisent également dans la temporalité de la transmission : les fils sont plus souvent bénéficiaires de donations anticipées que les filles³⁵. Ces inégalités seraient en partie liées aux représentations genrées qui tendraient à considérer les hommes comme meilleurs héritiers que les femmes car ces dernières apparaîtraient comme moins capables de faire fructifier le patrimoine familial.

Davantage lésées dans la transmission du patrimoine, les femmes, *a fortiori* de classes populaires, sont ainsi moins protégées face aux aléas de la vie que leurs homologues masculins. Le rapport *Wealth and Gender in Europe* réalisé par une équipe de chercheuses pour la Commission européenne et publié en 2017 montre que la France fait partie des pays où les écarts entre le patrimoine détenu par les femmes et les hommes sont les plus élevés³⁶. Et cet écart s'accroît : entre 1998 et 2015, l'inégalité de patrimoine entre les hommes et les femmes serait passée de 9 % à 16 %³⁷.

d) Les discriminations dans l'accès au logement envers les personnes LGBTQ+

Les discriminations genrées dans l'accès au logement sont difficiles à rendre visibles en ce qu'elles relèvent le plus souvent de mécanismes inconscients structurés par une société dominée par le patriarcat ou masqués par les inégalités de revenus entre hommes et femmes. **Les discriminations dont sont victimes les personnes LGBTQ+ en raison de leur orientation sexuelle ou identité de genre sur le marché du logement, si elles sont bien réelles, ne sont pas plus facilement discernables au-delà du ressenti des personnes concernées.** En croisant les résultats de différentes études réalisées dans huit pays européens et regroupant au total 36 000 demandes de logement, il a pu être démontré toutefois l'existence de discriminations à l'encontre des couples

³⁴ *Ibid.* 49 % des transferts successoraux destinés aux filles sont constitués uniquement d'argent, contre 45 % de ceux destinés aux fils. L'écart se creuse quand il s'agit d'enfants uniques : 32 % pour les filles uniques contre 26 % pour les fils uniques.

³⁵ *Ibid.* 45 % des transferts successoraux pour les fils uniques contre 40 % pour les filles uniques.

³⁶ European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers, Sierminska, E., *Wealth and gender in Europe*, Publications Office, 2017. « The largest wealth gap, with women-to-men ratios below the Euro-area average of 0.62, is found in Austria, France, Germany and the Netherlands ».

³⁷ « Inequalities and the individualization of wealth », *Journal of Public Economics* n° 184, 2020.

homosexuels dans l'accès au logement³⁸. Concernant les personnes transgenres, une autre étude³⁹ a révélé que 24 % des personnes transgenres françaises déclarent s'être senties discriminées dans les douze derniers mois en raison de leur identité de genre, alors qu'elles essayaient de louer ou d'acheter un logement. Ce chiffre est légèrement supérieur à la moyenne européenne (21 %)⁴⁰.

En France, d'après les associations accompagnant les personnes transgenres, les discriminations dans l'accès au logement privé seraient monnaie courante, notamment quand la transition est visible physiquement ou que le changement d'état civil n'a pas été réalisé.

« Pour accéder au logement privé c'est souvent compliqué parce que c'est un problème de papiers, ce qui est écrit sur la carte d'identité par exemple ne correspond pas au physique de la personne et c'est là que les propriétaires refusent. » (Association RITA, Grenoble)

« Que ce soit au niveau de la recherche d'emploi ou pour candidater à des logements privés, j'ai eu des discriminations très directes. Quand je donnais mes documents administratifs, je voyais qu'on ne me rappelait pas. » (Madame F., 35 ans)

Les discriminations dont sont victimes les personnes transgenres sur le marché de l'emploi se répercutent aussi sur leur accès au logement. Faute d'alternatives celles-ci peuvent aller jusqu'à recourir à la prostitution comme dernière opportunité de gagner une autonomie financière ; une autonomie qui ne suffira pas forcément à leur permettre d'obtenir un logement du fait des représentations attachées à leur métier et de l'absence de fiche de paie. Les stéréotypes associés aux personnes transgenres conduisent par ailleurs souvent à des refus de la part des propriétaires privés.

« Les propriétaires font souvent l'association entre femme trans et prostituée. Souvent c'est compliqué de prouver que cela relève d'une discrimination car le refus n'est pas assumé comme tel par le propriétaire. » (Association ACCEPTESS-T, Paris)

Les personnes transgenres et travailleuses du sexe sans-papiers ou sans fiche de paie sont également vulnérables aux abus commis par des propriétaires privés ou marchands de sommeil pratiquant des loyers disproportionnés par rapport au bien loué ou exigeant des « paiements en nature ».

³⁸ Alexandre Flage, « Discrimination against same-sex couples in the rental housing market, a meta-analysis », *Economics Bulletin*, 2021 ; Damaris Rose, « Gender, sexuality, and the city. » In *Canadian Cities in Transition: Understanding Contemporary Urbanism*, sous la dir. de Markus Moos, Tara Vinodrai et Ryan Walker, 155-174. Toronto: Oxford University Press Canada, 2020.

³⁹ European Union Agency for Fundamental rights, « A long way to go for LGBTI equality », 2020.

⁴⁰ Alexandre Flage, « Discrimination against same-sex couples in the rental housing market, a meta-analysis », *Economics Bulletin*, 2021.

« On a une très grande part des publics qu'on accompagne qui vivent du travail du sexe. Ce travail leur confère une certaine autonomie financière, ils arrivent en général à se loger mais dans de très mauvaises conditions. Souvent dans des logements tenus par des marchands de sommeil, sous-locations insalubres, à des prix exorbitants. » (Association ACCEPTESS-T, Paris)

Les associations communautaires qui accompagnent les personnes LGBTQ+ font par ailleurs part des difficultés à orienter et accompagner leur public vers l'hébergement et le logement, en raison d'un refus de l'État de leur donner accès à la plateforme du SIAO pour y inscrire les personnes qu'elles accompagnent en demande d'hébergement. De ce fait, les personnes sont contraintes de prendre rendez-vous avec un travailleur social pour effectuer leur demande d'hébergement ou de logement, quand bien même elles étaient suivies par un intervenant social qualifié au sein de l'association spécialisée dans leur accompagnement. Une première étape vient d'être franchie à Paris en octobre 2022 :

« Depuis cette semaine, on a un accès à la plateforme SI-SIAO qui nous était refusée jusqu'à présent car on n'a pas de travailleurs sociaux diplômés. Jusque-là on avait zéro lien. Quand bien même on avait des intervenants sociaux qui faisaient un travail d'accompagnement depuis 20 ans. » (Association ACCEPTESS-T, Paris)



Brenda, le parcours d'une femme trans immigrée à Paris

Brenda, originaire du Pérou, est arrivée en France en 2016.

À son arrivée, elle est hébergée chez une connaissance où elle partage pendant trois mois une chambre avec quatre autres personnes. Pour 300 euros par mois, elle loue un matelas à même le sol. La cohabitation devenant difficile, Brenda quitte finalement cet endroit pour vivre chez une amie, où elle reste pendant une année dans de meilleures conditions et pour un loyer moindre : « à cette époque-là, je ne travaillais pas encore. Je n'avais pas de papiers. J'allais seulement au Bois ». Souvent une des rares opportunités de gagner un peu d'argent quand on est une femme trans immigrée et sans-papiers, comme Brenda, est de se prostituer au Bois de Boulogne.

Par l'intermédiaire d'une amie, elle entend parler du PASTT, une association d'aide aux personnes trans à Paris. Elle s'y rend d'abord pour obtenir une domiciliation administrative, première étape pour entamer les démarches de régularisation en France. « C'est difficile quand tu ne parles pas la langue de vivre dans un autre pays, mais le plus important ce sont les papiers, si tu n'as pas ça, tu ne peux rien faire. » Grâce à l'aide du PASTT, elle obtient un titre de séjour d'un an, pour motif de santé : « j'ai le VIH, parfois c'est compliqué, j'ai des douleurs... ». À ce titre, elle bénéficie également de l'allocation pour adulte handicapé (AAH) et complète ce revenu par des heures de ménages déclarées dans des écoles.

Lorsqu'elle se retrouve contrainte de quitter le logement de l'amie qui

l'hébergeait, c'est grâce au PASTT qu'elle obtient un hébergement d'urgence à l'hôtel. Elle y reste plus d'un an, en plein Covid, dans une chambre partagée : « *Je m'y sentais mal, mais je n'avais pas d'autre choix* ». Avec ses revenus, il lui était impossible de trouver une solution de logement à Paris.

C'est grâce au PASTT qu'elle fait une demande de logement social et obtient quelques mois plus tard une proposition de logement de Paris Habitat dans le 19^e arrondissement où elle emménage en 2021. La sérénité retrouvée d'avoir un logement à soi est toutefois rapidement entachée par des comportements discriminants et agressifs des voisins : « *les enfants ont commencé à m'insulter, ils me suivent jusqu'au métro, ils m'attendent à la sortie, ils me jettent des ballons dans la rue, ils me disent « monsieur » d'une façon agressive...* ».

Après de vaines tentatives de médiation auprès du gardien de l'immeuble et de Paris Habitat, Brenda a fait une demande de mutation : « *je veux changer d'endroit, je ne peux pas rester ici. Je suis allée avec l'assistante sociale déposer plainte* ».

Pour des raisons de santé, Brenda a dû arrêter son travail de femme de ménage. Ses ressources lui permettent de payer le loyer mais ne sont pas suffisantes pour subvenir à ses besoins. Elle continue ponctuellement « à aller au Bois » mais redoute la violence et les vols.

2. Des moments de ruptures dans les parcours résidentiels aggravés par les inégalités liées au genre

Cette seconde sous-partie met l'accent sur **les moments critiques de rupture ou de changement de situation familiale. Parmi ces moments critiques aggravés par des inégalités liées au genre ont été ainsi repérés la décohabitation du foyer parental, la séparation conjugale et le passage à la retraite ou le décès du conjoint.**

a) La décohabitation du foyer parental

Une décohabitation plus précoce pour les jeunes femmes, le plus souvent liée à la mise en couple

Quitter sa famille d'origine et accéder à l'autonomie résidentielle est une phase décisive dans la transition vers l'âge adulte. En France, l'âge moyen de décohabitation se situe autour de 23 ans. Cette décohabitation peut être progressive pour certains jeunes qui continuent à résider partiellement chez leurs parents ou à bénéficier d'une aide financière ou matérielle et d'un soutien auprès de leur famille. Ce soutien dont peuvent bénéficier certains et pas d'autres est source d'inégalités dans les trajectoires résidentielles des jeunes.

Les femmes décohabitent plus tôt que les hommes. Selon l'Insee en 2020⁴¹, seules 19 % des filles restent vivre au domicile familial pendant leurs cinq

⁴¹ Insee, « France, portrait social », *Insee références*, 2020.

premières années de vie active, contre 34 % des garçons. **Les femmes sont ainsi confrontées plus jeunes à un marché du logement sélectif.**

Ces départs précoces et plus nombreux des femmes du foyer parental trouveraient leur origine dans l'installation en couple à un âge plus jeune. Ainsi, l'Insee explique que **la mise en couple est plus souvent une cause de décohabitation pour les femmes** que pour les hommes. Ces derniers décohabitent plus fréquemment pour vivre seuls. La mise en couple se faisant généralement avec un homme un peu plus âgé, les jeunes femmes se trouvent plus souvent dans une position sociale plus précaire que leur conjoint. Partant de l'hypothèse que les mises en couple, notamment à un jeune âge, sont souvent instables, les jeunes femmes peuvent se trouver relativement plus exposées à un risque de séparation conduisant à une insécurité résidentielle.

« Les jeunes femmes entre 18 et 21 ans que nous rencontrons partent plus jeunes, parfois même avant leur majorité, du domicile parental que les garçons pour suivre leur compagnon, lui-même plus âgé et plus autonome financièrement. Elles ont tendance à arrêter les études à ce moment-là et ne sont presque jamais titulaires du bail puisque c'est celui qui a des revenus qui est le titulaire. Au moment où elles viennent demander de l'aide, elles sont en situation de dépendance vis-à-vis de leur compagnon. Parfois violentées, elles se trouvent souvent obligées de rester au domicile car elles n'ont aucune ressource et nulle part où aller. Même sans violence physique, la cohabitation se maintient quelquefois à "contre-cœur". Nous recevons également beaucoup de filles enceintes, mises à la porte du domicile parental suite à l'annonce de leur état. Les pères n'assument pas souvent leur rôle et laissent les futures mamans seules face à "leur" problème... » (Directrice de l'association L'APPART un Bail pour Tous, Bouches-du-Rhône)

Dans certains cas, les inégalités de revenus entre hommes et femmes au moment de la mise en couple génèrent également une situation de dépendance vis-à-vis du conjoint, faisant parfois obstacle à la séparation et pouvant conduire à des situations de maltraitance psychologique et physique.

« Au moment où elles veulent se séparer ou fuir des violences conjugales, ces jeunes femmes cumulent plusieurs difficultés : faible niveau scolaire, pas de permis de conduire, pas d'insertion professionnelle. Elles ont investi leur couple et non la formation et l'insertion professionnelle. Beaucoup ne se rendent pas compte qu'elles subissent de la violence (verbale, physique et psychologique), parfois c'est le compagnon violent qui ne leur laisse pas la possibilité de travailler en les dévalorisant constamment. Très souvent il y a eu dans leur famille à elle de la violence, c'est pour ça qu'elles la banalisent et sont dans un déni très fort, elles ne veulent pas porter plainte parce qu'elles ne se reconnaissent pas comme des victimes. La difficulté pour les sortir des situations de violence ou de dépense, c'est qu'elles n'ont pas de ressources et pas de repli familial. Elles sont parties jeunes, elles n'ont plus leur place dans la famille qui a parfois déménagé, s'est recomposée différemment ou n'a plus le logement assez grand pour les accueillir. » (CESF, Hérault)

Lorsque la décohabitation s'opère dans un contexte personnel, social et économique précaire doublé de relations conflictuelles avec la famille, celle-ci peut conduire à des situations d'errance, d'effort financier excessif ou de mauvaises conditions d'habitat. Sachant qu'à situation économique et sociale équivalente, une jeune femme sera relativement plus exposée aux risques de harcèlement ou d'exploitation sexuelle pour trouver un logement qu'un jeune homme⁴².

Le poids des violences subies pendant l'enfance comme facteur aggravant le risque d'exposition au mal-logement

L'enquête « Violences et rapports de genre » (VIRAGE) réalisée par l'Ined en 2015 met en évidence **le poids des violences subies dès l'enfance**. Ainsi, près d'une femme sur cinq (18 %) et un homme sur huit (13 %) déclarent avoir subi des violences dans l'entourage familial débutées avant l'âge de 18 ans. Parmi les différents types de violences, les femmes sont surexposées aux violences sexuelles et psychologiques. Or, **ces violences constituent l'un des facteurs de risque d'exposition au sans-abrisme**. Les femmes sans domicile déclarent ainsi plus souvent que les hommes avoir été victimes de violences avant l'âge de 18 ans (36 % contre 19 %)⁴³.



Rina : entre internement psychiatrique et foyer de jeunes travailleurs à la suite d'une violente rupture familiale

Rina est une jeune femme de 21 ans originaire de Mayotte. Elle a rejoint l'île de La Réunion durant l'adolescence, après avoir été violentée et rejetée par son père. Plus tard, elle a été la victime de plusieurs hommes qui l'ont violée. Recueillie par sa tante à Saint-Denis pour préserver sa sécurité après ces épisodes traumatisants, la situation ne va pour autant s'arranger : *« Quand je suis sortie de Mayotte, je suis venue habiter chez ma tante à Saint-Denis, mais ce n'était pas bien, je n'étais pas à l'aise, son mari ne voulait pas de moi, il m'insultait, et j'ai fait une dépression »*. Internée dans une clinique privée pour soigner sa santé mentale, Rina va parvenir à remonter la pente : *« J'ai coupé les ponts avec ma famille de La Réunion, et c'est la clinique qui m'a prise en charge. Ils m'ont suivie pour les soins, et pour que je m'en sorte. J'ai fait un an là-bas, et je suis très reconnaissante, j'ai créé un lien très fort avec eux. Quand je les vois, ils sont contents de ce que je suis devenue. Car j'étais au bout de ma vie en arrivant »*. Un an après avoir été internée à la clinique, l'éducatrice de Rina est parvenue, après des recherches compliquées, à lui trouver une place au sein d'un foyer de jeunes travailleurs. Malheureusement, encore trop fragile, la jeune femme n'a pas réussi à s'adapter à ce nouvel environnement : *« Quand je suis arrivée au FJT, je me suis sentie toute seule dans un petit logement. Les trois premiers*

⁴² Amélie Charruault, « L'emprise des violences familiales sur l'entrée dans la vie adulte des jeunes. Analyse démographique des trajectoires », INJEP, 2021.

⁴³ Marie Loison, et Gwenaëlle Perrier. « Les trajectoires des femmes sans domicile à travers le prisme du genre : entre vulnérabilité et protection », *Déviance et Société*, vol. 43, no. 1, 2019, pp. 77-110.

mois, je n'y arrivais pas : je n'arrivais pas à dormir, moi j'ai la phobie de l'abandon, et j'avais l'impression d'être abandonnée. J'ai fini par faire une tentative de suicide, car je n'en pouvais plus ». À la suite d'un nouveau passage en clinique, où un travail autour de l'appropriation de son logement a été entrepris pour pouvoir vivre seule, du fait de ses craintes et de ses besoins, et après avoir essuyé à nouveau de nombreux refus en raison de sa santé mentale, Rina a pu réintégrer le foyer de jeunes travailleurs et se lancer dans la recherche d'un contrat d'apprentissage : « Une éducatrice de la clinique m'a aidée, elle et les autres de la clinique ont cherché partout pour un logement, car j'étais prête à sortir puisque j'avais suivi ma thérapie. En arrivant au FJT, il fallait absolument que je trouve un contrat d'apprentissage, car je n'avais plus de ressources, et ils n'allaient pas pouvoir me garder, j'ai eu très peur de finir dehors, à la rue ». Aujourd'hui, Rina a décroché un contrat dans un salon de coiffure, et est toujours hébergée au sein du même FJT. La jeune femme, consciente de la dureté de son parcours, regrette d'avoir été stigmatisée en raison de sa maladie mentale : « Mon parcours est incroyable, je n'arrive pas à y croire, c'est horrible ce que j'ai vécu, je ne le souhaite à personne car ce n'était vraiment pas possible, si la clinique n'était pas là je ne serais pas dans ce monde (...). Ce qui me fait le plus souffrir dans mon histoire, c'est que la maladie mentale est discriminée. Pour nous, il est plus difficile d'avoir un logement. Aujourd'hui je souhaite vivre à Saint-Denis, toute seule, j'aimerais partir d'ici, c'est mon projet ».

Extrait de l'éclairage régional de la Fondation Abbé Pierre sur le mal-logement des jeunes à La Réunion (2021)

Une décohabitation renforçant les vulnérabilités : le cas des jeunes femmes sortant de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE)

Si la décohabitation, en tant que première étape de l'émancipation résidentielle, est une rupture dans le parcours des jeunes, elle est d'autant plus difficile pour les jeunes ne bénéficiant pas de soutien familial. La situation des jeunes majeurs sortant précocement ou brutalement de la protection de l'enfance est à ce titre préoccupante⁴⁴. La difficulté dans certains départements à obtenir des contrats jeunes majeurs (CJM) fait basculer certains jeunes dans l'errance, accentuant la vulnérabilité de parcours résidentiels déjà chaotiques. **Les jeunes femmes sont particulièrement exposées aux risques de violences de genre** dans des situations d'errance, d'hébergement chez un tiers ou pour subvenir à leurs besoins. « *Quand elle est chez un homme, qu'elle est hébergée, on se demande : est-ce que c'est le copain, l'ami, est-ce qu'elle doit faire des choses en retour ? On se demande ça encore plus pour les jeunes femmes.* » (Association Le Lieu, Mulhouse)

⁴⁴ Fondation Abbé Pierre, Rapport sur l'état du mal-logement en France « Aux portes de la rue. Quand l'État abandonne les personnes sortant d'institution », 2019. Isabelle Frechon et Maryse Marpsat, « Placement dans l'enfance et précarité de la situation de logement », *Economie et statistiques*, n°488-489, Insee, 2016.

Une référente ASE souligne le vide que laisse, chez certains jeunes, la fin de l'accompagnement par l'ASE, pouvant les amener à faire **des choix de vie hâtifs**. Il y aurait « *une tendance à se mettre en couple [à la sortie du CJM] avec quelqu'un qui est lui-même en difficulté affective, ou sortant de prison, dans le but de trouver un logement* ». Elle remarque ce phénomène principalement chez les jeunes filles qui cherchent une stabilité avec quelqu'un rapidement.

L'association Le Lieu, à Mulhouse, évoque ainsi la situation d'une jeune femme mineure, en couple, qui malgré les conflits et les situations de violence, a retardé sa séparation de peur de se retrouver sans hébergement ni ressources.

« *Avant qu'elle ait eu 18 ans, elle vivait déjà en couple, et on avait déjà de fortes suspicions de violences conjugales. On en avait déjà discuté avec elle. Mais la vraie question pour elle c'était : si elle le quitte, où peut-elle aller ? Cette démarche a mis du temps [pour trouver un hébergement d'urgence]. Aujourd'hui elle s'est détachée de ça. Elle était contrainte de rester avec lui parce qu'il l'hébergeait. Il la tenait aussi financièrement. Dans ces situations, on doit accepter des choses de l'ordre de la survie.* » (Association Le Lieu, Mulhouse)



Le parcours résidentiel d'Aloïse à la sortie de l'ASE : un parcours fait d'errances, de difficultés de logement et de violences

Aloïse a été placée à l'âge de deux ans dans une famille d'accueil avec sa petite sœur alors âgée de six mois. Jusqu'à sa majorité, elle a connu cinq familles d'accueil, des passages en foyers et plusieurs séjours en hôpital psychiatrique.

Dans sa première famille d'accueil, Aloïse subit des maltraitements physiques et morales. Après une tentative de suicide à l'âge de 13 ans, elle est placée dans une deuxième famille d'accueil au sein de laquelle elle ne restera que trois mois du fait des relations conflictuelles et des fugues récurrentes.

Après plusieurs hospitalisations pour troubles psychiatriques, elle alterne des périodes à la rue, dans des squats ou chez des tiers pendant plusieurs mois. Un jour, elle se décide à retourner voir son éducatrice dans l'espoir de trouver une solution. Elle signe alors un contrat jeune majeur (CJM) avec comme objectif de trouver un logement. Avec l'aide de son éducatrice, elle déménage dans un appartement trouvé sur Leboncoin. Suivie par la Mission locale dans le cadre de la Garantie Jeunes, elle peine à assumer les dépenses liées au logement et doit faire face à d'importantes restrictions budgétaires : « *J'avais mon appart, un petit 18 m². Je payais 400 € mais avec la Garantie Jeunes j'avais 466 €, donc il me restait 66 €. À la Mission locale ils me faisaient des tickets restau pour manger, et j'allais aux Restos du Cœur aussi, je me débrouillais* ».

Son CJM dure six mois. L'ASE a décidé d'y mettre un terme, en raison de son

absence d'engagement. Cette rupture est vécue de façon très douloureuse par Aloïse. Son parcours est de nouveau fragilisé par la rencontre avec un jeune homme qui lui a fait subir des violences. Elle tombe rapidement enceinte et reste avec lui pendant une année. Après la naissance de son enfant, elle porte plainte contre son compagnon et part vivre chez sa dernière famille d'accueil qui avait depuis déménagé dans un autre département.

La décohabitation sous contrainte : le cas des LGBTQ+

La révélation de son identité de genre ou de son orientation sexuelle dans le cadre familial peut provoquer la rupture et le départ anticipé du jeune de son domicile parental. Cette décohabitation contrainte et la rupture du lien familial et plus globalement avec leur cercle social fragilisent les jeunes et peuvent les conduire à vivre de façon précaire, en étant davantage exposés au mal-logement, aux violences et à la rue. Plusieurs études montrent ainsi que **les jeunes LGBTQ+ ont plus de risques de se retrouver à la rue que les autres**⁴⁵.

L'enquête d'ILGA-Europe révèle que la cause la plus fréquente du sans-abrisme chez les jeunes LGBTQ+ est le conflit familial lié à l'identité (71 %), tandis que le manque de soutien institutionnel et le rejet social sont cités par 44 % des personnes interrogées comme une cause majeure.⁴⁶

En France, l'enquête « Violences et rapport de genre » (VIRAGE) de l'INED portant sur les personnes LGBTQ+⁴⁷ révèle que les personnes homosexuelles ou bisexuelles sont plus fréquemment amenées à quitter le domicile parental à cause d'un conflit. Le motif du conflit n'est pas renseigné dans l'enquête, mais, compte tenu de l'écart significatif entre les personnes homosexuelles, bisexuelles et les hétérosexuelles, on peut faire l'hypothèse que l'origine de ce conflit est pour une partie des personnes concernées liée à leur orientation sexuelle. Ce sont ainsi 12 % des personnes homosexuelles et 17 % des bisexuelles qui sont parties de chez leurs parents en raison de conflit, contre 5,5 % en moyenne pour les hétérosexuelles. Les femmes sont en proportion plus nombreuses à ne plus vivre chez leurs parents à cause d'un conflit : 17 % des femmes homosexuelles et 25 % des bisexuelles sont concernées, contre 6 % des femmes hétérosexuelles.

⁴⁵ Corliss et al (2011) ; Coolhart & Brown (2017), True Colours United (2020) ; cités par la Fédération des acteurs de la solidarité, *Accueil et accompagnement des personnes LGBTIQ dans l'hébergement en Île-de-France. État des lieux et préconisations*, 2020.

⁴⁶ Shelton, J., Ritosa, A., Van Roozendaal, B., Hugendubel, K. & Dodd, S.J. (2021), *Perceptions: Addressing LGBTI Youth Homelessness in Europe and Central Asia Findings from a Survey of LGBTI Organisations*. ILGA-Europe, True Colors United, and the Silberman Center for Sexuality and Gender at Hunter College.

⁴⁷ Trachman, Mathieu et Lejbowicz, Tania (2020), « lesbiennes, gays, bisexuel-le-s et trans (LGBT) : une catégorie hétérogène, des violences spécifiques », chapitre 10 dans *Violences et rapports de genre*, ouvrage collectif, Editions INED, 2020.

Les trajectoires des jeunes LGBTQ+ décohabitants sous contrainte sont marquées par des ruptures non linéaires, faites d'aller-retours entre le domicile familial et des hébergements chez d'autres membres de la famille. Ces jeunes connaissent ainsi des passages par la rue, des hébergements en squats ou chez des tiers parfois mal intentionnés. Ces derniers profitent parfois de l'instabilité résidentielle, sociale et financière de ces jeunes pour exercer une pression *via* le logement en échange de services sexuels.

« Souvent, les jeunes nous font part des intentions pas vraiment bienveillantes de leurs hébergeurs. Il y a eu aussi des parcours prostitutionnels pour pouvoir subvenir à leurs besoins, contre un hébergement, de la nourriture. C'est très fréquent. Il y a une forme de domination par cette question du logement qu'on entend revenir très souvent. Des personnes qui hébergent a priori de manière désintéressée mais qui, au final, exercent une pression pour pouvoir obtenir des faveurs sexuelles. »
(Travailleur social, dispositif Hom'Up de l'association Aurore, Nantes)

Le dispositif Hom'Up, à Nantes, héberge des jeunes LGBTQ+ en rupture familiale

Le dispositif, financé par le CCAS de Nantes, le Conseil départemental et la Fondation de France, propose huit places réparties dans trois appartements en colocation, loués à l'association par des bailleurs sociaux. Un accompagnement global et individualisé est proposé aux personnes pour les aider à se reconstruire et à élaborer un projet personnalisé dans le but d'acquérir une autonomie sociale, financière et affective.

L'accompagnement porte sur les questions d'accès aux droits et d'insertion sociale et professionnelle ou encore sur les démarches liées à la transition de genre (changement de prénom et d'état civil). Un suivi psychologique est également proposé aux jeunes accueillis qui le souhaitent et l'équipe est complétée d'une infirmière.

Les personnes accompagnées sont majoritairement des hommes en situation d'exil qui ont dû fuir leur pays en raison de leur orientation sexuelle. Ces jeunes hommes sont principalement originaires de pays d'Afrique de l'Ouest où l'homosexualité est pénalisée. La découverte de leur orientation sexuelle ou de leur transidentité par leur entourage entraîne des violences, physiques ou psychologiques, voire parfois même de l'emprisonnement, les contraignant à l'exil. Des jeunes originaires de la région nantaise sont également accueillis à Hom'Up. Mis à la porte du domicile parental, ils se retrouvent en errance et dans des situations de grande vulnérabilité.

Avant d'arriver dans le dispositif, ces jeunes ont connu des situations de rue, la vie dans des squats ou encore l'hébergement chez des amis. Certains effectuent aussi des allers-retours entre la rue et le domicile familial.

Les temps de prise en charge au sein d'Hom'up durent en moyenne deux ans. Il s'agit donc d'accompagnements assez longs. Hom'up s'attache en effet à stabiliser les situations avant de leur faire quitter le dispositif et ne remet pas les jeunes à la rue sans solution. Les sorties s'effectuent principalement vers du logement social et plus rarement vers du logement privé.



Mélanie, jeune femme trans de 24 ans, contrainte à quitter le domicile familial

Jusqu'à ses 21 ans, Mélanie était hébergée chez ses parents et en logements étudiants. Au moment de son *coming out* début 2020, elle fait ses études en Normandie, où ses parents financent son appartement. La crise sanitaire la contraint à retourner vivre chez ses parents, qui acceptent mal l'annonce de sa transition. La situation est alors très tendue avec sa famille et la jeune femme subit des violences psychologiques au sein du foyer. La situation est telle qu'en mai 2020, Mélanie décide de quitter le domicile familial.

« Mes parents m'ont dit, «tu as tort» . Refus catégorique. Le ton est monté. En milieu 2020, je me suis décidée à partir, on allait se taper dessus. [...] Quand j'étais chez eux, je me sentais en danger, j'avais toujours l'oreille tendue. »

Elle est alors hébergée chez un ami pendant un an. Au cours de cette période, elle entend parler du dispositif Hom'Up. Elle contacte donc l'association et attend qu'une place se libère. Elle intègre le dispositif en juillet 2021 dans une colocation avec deux autres personnes LGBTQ+. L'association l'accompagne dans ses démarches de transition (administrativement et médicalement) ainsi que sur son projet de vie.

« Mon responsable d'asso m'aide sur la paperasse, tout l'aspect administratif, il y a aussi une infirmière qui m'aide à trouver les rendez-vous pour la transition, pour trouver médecin généraliste, psy, orthophoniste, endocrinologue. »

L'hébergement et l'accompagnement proposés par l'association ont permis à Mélanie de reprendre confiance en l'avenir même si son état psychologique reste fragile et qu'elle est encore très affectée par la rupture avec sa famille.

« Quand je suis arrivée à Hom'Up, j'avais fait mon coming out depuis peu de temps, j'étais très isolée, je faisais des cauchemars toutes les nuits sur les conflits avec mes parents, j'avais besoin de reprendre des couleurs. Aujourd'hui, je vais à une chorale depuis peu de temps, j'écris. Je compte essayer de gagner ma vie en écrivant même si ce n'est pas facile. Psychologiquement ça a vachement avancé. »

La cohabitation avec les autres jeunes est néanmoins difficile du fait de leur fragilité psychologique. Le fait de se retrouver entre jeunes LGBTQ+ avec des parcours difficiles de rejets, de discriminations, de violences, peut permettre un soutien entre pairs mais également venir alimenter un état dépressif.

« J'ai deux colocs. Eux aussi ont des parcours difficiles. Un d'eux a fait pas mal de rue. On ne s'est pas choisi, et en ce moment, c'est un peu tendu dans la coloc. On est pour la majorité des gens LGBTQ+, pas en bonne santé mentale. Quand nos vies se superposent, parfois ça part en vrille. »

Mélanie souhaiterait avoir un logement pour elle seule pour ne plus vivre en colocation. Pour le moment, compte tenu de ses revenus uniquement issus du « Revenu jeunes » accordé par le Conseil départemental de Loire-Atlantique, elle ne peut pas envisager de retour vers le logement. En raison d'une santé mentale très fragile, elle se trouve dans l'incapacité de rechercher un emploi

et est accompagnée par l'association dans une démarche de reconnaissance de handicap.

« Pour le moment je survis du Revenu jeunes, c'est 500 euros, c'est inenvisageable de bouger. J'attends une allocation adulte handicapée pour avoir 900 euros, parce que je ne peux pas travailler. J'ai fait un dépôt auprès de la MDPH en février l'an dernier, j'attends encore la réponse. »

b) La séparation conjugale

Les femmes davantage appauvries que les hommes par la séparation

La séparation conjugale représente un choc financier plus important pour les femmes que pour les hommes. En effet, leurs revenus disponibles chutent d'environ 20 % après une séparation, tandis que les hommes ne perdent que 2,5 % en moyenne⁴⁸. Cette différence s'explique en partie par la garde des enfants le plus souvent accordée à la femme, mais également par le fait que la séparation affecte peu les revenus disponibles des pourvoyeurs principaux du ménage, qui sont des hommes dans 80 % des cas⁴⁹. Au moment de la séparation, la perte de niveau de vie est donc plus faible pour l'homme que pour la femme. La diminution de leur niveau de vie conduit certaines à basculer sous le seuil de pauvreté. Une étude de l'Insee dans les Hauts-de-France montre par exemple que la part des femmes vivant sous le seuil de pauvreté passe de 16 à 36 % l'année de la séparation⁵⁰.

Le versement d'une prestation compensatoire⁵¹, visant à rééquilibrer la situation matérielle des ex-époux après le prononcé du divorce, est relativement rare, au regard des inégalités de revenu au sein des couples (42 % en moyenne)⁵² et de leur lien avec la prise en charge par les femmes de plus des deux tiers du travail domestique⁵³. Une prestation compensatoire est fixée dans seulement 20 % des divorces et leur montant médian est de 25 000 euros. Les juges s'avèrent réticents à se servir de cet outil de rééquilibrage qui leur semble légitimer le maintien des femmes dans la sphère domestique. Contraindre un mari à liquider une partie de son patrimoine (immobilier notamment) pour verser une prestation compensatoire leur semble rarement envisageable. L'intervention des juges, censés garantir le

⁴⁸ Insee « Couples et familles », *Insee Références*, 2015.

⁴⁹ Boris Wernli et Caroline Henchoz. « Les effets de genre de la séparation sur l'endettement des hommes et des femmes en Suisse : une analyse longitudinale », *Recherches familiales*, vol. 15, no. 1, 2018, pp. 77-94.

⁵⁰ Insee, « Ruptures conjugales : un choc financier pour les femmes », *Insee analyses Haut-de-France*, n°121, 2021.

⁵¹ Prévue par l'article 270 du Code civil.

⁵² Thomas Morin, « Écarts de revenus au sein des couples. Trois femmes sur quatre gagnent moins que leur conjoint », *Insee Première*, n°1492, 2014.

⁵³ Delphine Roy, « Le travail domestique : 60 milliards d'heures en 2010 », *Insee Première*, n°1423, 2012 ; Bonnet, Carole, Bertrand Garbinti, and Anne Solaz, "The flip side of marital specialization: the gendered effect of divorce on living standards and labor supply", *Journal of Population Economics*, 2021, 34 (2), 515-573.

respect des droits des ex-époux, reste cependant un horizon dont les ex-conjoints et les professions libérales du droit de la famille et de la propriété (avocats et notaires) tiennent compte dans leurs négociations. Mais la majorité des divorces s'effectuent par consentement mutuel, et donc depuis 2017 ne nécessitent plus d'audience devant le juge, conduisant à ce que l'essentiel des arrangements économiques entre les ex-époux se déroulent à huis clos dans les cabinets d'avocats ou de notaires, et dépendent fortement du rapport de force entre les deux parties. D'autre part, même en cas d'intervention du juge des affaires familiales, celui-ci, le plus souvent, statue sur un montant de prestation compensatoire dans l'ignorance de la réalité de la répartition des richesses entre les conjoints (la liquidation du régime matrimonial, qui comprend notamment l'attribution de la propriété des biens immobiliers, est simplement ordonnée au moment du divorce mais n'est souvent concrètement négociée devant le notaire qu'après le divorce). Par ailleurs, les juges manquent de temps pour étudier les dossiers et les modalités de calcul de la prestation compensatoire restent très variables. Au final, quand une prestation compensatoire est fixée, elle contribue à faire passer les inégalités de niveau de vie entre ex-conjoints de 52 % à 40 %⁵⁴.

Par ailleurs, il convient de rappeler que la prestation compensatoire est accessible uniquement aux couples mariés, alors que les couples vivent de plus en plus souvent en Pacs ou concubinage.

La séparation conjugale, une précarisation plus fréquente des conditions de logement pour les femmes

Le moment de la séparation, pour près de 420 000 couples par an, est donc celui où les inégalités économiques entre les hommes et les femmes éclatent au grand jour. Ce qui était caché par « le ménage » se traduit par un tropisme patrimonial des hommes que vient accentuer une tendance de long terme à moins mettre les ressources et le patrimoine en commun dans le couple : à l'homme, qui dispose d'un revenu plus important, revient tout ou majoritairement la charge du crédit immobilier et donc à terme le patrimoine, quand la femme prend, elle, à sa charge les dépenses courantes du ménage, qui n'auront aucune valeur au moment du partage⁵⁵. Ce déséquilibre conduit encore davantage à défavoriser la conjointe au moment de la séparation, sachant qu'il lui reviendra par ailleurs plus souvent la charge des enfants qui pèse davantage sur les femmes en cas de séparation⁵⁶.

Outre l'impact financier que la séparation représente pour les femmes, cela se traduit en matière de logement par une précarisation plus fréquente. Ce sont surtout les mères

⁵⁴ Bourreau-Dubois, Cecile, Bruno Jeandidier, and Julie Mansuy, « Les enjeux redistributifs de la prestation compensatoire : une analyse statistique de 5 000 décisions de divorce » in Isabelle Sayn and Cecile Bourreau-Dubois, eds., *Le traitement juridique des conséquences économiques du divorce*, Bruxelles, Bruylant, 2018.

⁵⁵ Angèle Jannot, « Elle dépense, il(s) consomme(nt), il place, qui possède ? L'appropriation de la production domestique et de son surplus au sein des couples parentaux de sexe différent », *Sociétés contemporaines*, vol. 122, n° 2, 2021, pp. 155-187.

⁵⁶ Céline Bessière et Sibylle Gollac (2020), *op. cit.*

célibataires, celles de classes populaires et celles qui avaient pu accéder à la propriété grâce à la situation de leur conjoint, qui sont désavantagées après une rupture⁵⁷.

L'homme reste plus souvent dans le logement conjugal. Dans 43 % des cas, c'est lui qui continue à habiter l'ancien logement, alors que ce n'est le cas pour la femme qu'à 32 %. Si la garde des enfants influe sur la capacité à conserver le logement pour la femme, la situation ne joue en sa faveur que lorsqu'elle en a la garde exclusive⁵⁸. Dans les cas de garde alternée, l'homme reste nettement plus souvent dans le logement.

Les violences conjugales influent également fortement sur la perte du logement pour les femmes, l'urgence à fuir le danger jouant en faveur du maintien dans le logement des hommes, qui gèrent ensuite le tempo et peut négocier en position de force un bras de fer juridique qui dure parfois de longues années.

L'écart entre hommes et femmes est légèrement plus important lorsque le couple est propriétaire : le conjoint conserve alors le logement dans 46 % des cas contre 30 % pour la conjointe. Ces chiffres témoignent d'un « ascendant patrimonial » des hommes dans le couple⁶⁰. Les femmes arrivent moins fréquemment à conserver le logement conjugal, et ce même au sein des couples propriétaires à parts égales de leur logement. L'écart de revenus entre homme et femme est alors déterminant : c'est généralement l'homme qui aura la capacité de poursuivre le remboursement du crédit de la maison seul ou de racheter les parts de son ex-conjointe.

Après la séparation, les femmes perdent plus souvent le statut de propriétaire que les hommes. En effet, la part de femmes propriétaires se réduit de moitié après une rupture : lorsqu'elles sont en couples, 61 % des femmes sont propriétaires mais elles ne sont plus que 30 % après une séparation. Les hommes aussi subissent une perte de leur propriété, mais dans une moindre mesure (de 61 à 45 %).

Des différences s'observent selon les classes sociales : **les écarts d'accession à la propriété entre homme et femme après la séparation sont plus grands au sein des classes populaires et moyennes** dont les revenus sont plus faibles et baissent fortement après la rupture. Chez les classes aisées, au contraire, les écarts ne sont pas significatifs. Sachant que les séparations conjugales touchent plus souvent les couples à bas revenus que les catégories socio-professionnelles

⁵⁷ Laure Crepin, « L'accession à la propriété après les séparations : pourquoi un tel écart entre hommes et femmes ? », *Populations vulnérables*, 2021.

⁵⁸ Insee, « Après une rupture d'union, l'homme reste plus souvent dans le logement conjugal », *Insee focus*, n°91, 2017.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Céline Bessière et Sibylle Gollac, *op. cit.*

supérieures, la séparation conjugale s'apparente pour les femmes des catégories populaires à une double peine, qui reflète et accentue les inégalités de genre⁶¹.

Ces inégalités genrées au regard de la propriété lors de la séparation s'expliquent par un double mouvement : d'une part, les trajectoires professionnelles sont influencées par le poids des représentations sociales genrées, impliquant le plus souvent, à l'arrivée des enfants, une réduction de l'activité professionnelle de la femme pour s'occuper des enfants, amenuisant ses chances de développement de carrière⁶². Le second facteur d'explication réside dans les choix résidentiels genrés : les hommes valorisent davantage la propriété en maison individuelle, hors des grands centres urbains, et sont plus enclins à devenir ou à rester propriétaires après une séparation, même s'il est nécessaire de s'endetter. Les femmes, en revanche, tendent à privilégier la centralité du lieu de résidence plutôt que la propriété. Ainsi, à caractéristiques équivalentes, les hommes optent plus souvent après la séparation pour la propriété que les femmes⁶³.

La séparation conjugale peut conduire à des conséquences bien plus graves que la perte du statut de propriétaire, dans la mesure où elle peut provoquer des situations de mal-logement...

En effet, 18 % des familles monoparentales et 10 % des familles recomposées vivent dans un logement surpeuplé, contre 7 % des familles traditionnelles⁶⁴ ; 12,2 % des familles monoparentales, majoritairement des femmes, ne pouvaient maintenir une température adéquate dans le logement en 2020 et même 20,4 % lorsqu'elles sont pauvres, contre 6,5 % pour l'ensemble des ménages⁶⁵.

La séparation conjugale est également à l'origine de nombreuses procédures d'expulsions locatives, en raison d'une diminution des ressources et de l'impact sur la capacité à payer le loyer. Conserver le logement conjugal coûte que coûte après la séparation pour les femmes qui n'ont pas les moyens suffisants de payer le loyer peut les conduire à des situations d'endettement.



Madame T., endettée suite à sa séparation conjugale

Madame T. occupe un 2 pièces dans le 17^e arrondissement de Paris avec un loyer de 1 100 euros/mois. Le logement était loué depuis 2004 par Monsieur. Au moment où le couple se sépare, l'ordonnance de conciliation rendue en 2018 attribue la jouissance du logement à Madame au motif que les époux s'étaient

⁶¹ Laure Crepin, *Les conséquences résidentielles des séparations conjugales : articuler les inégalités de classe et de genre dans la France contemporaine*, thèse de doctorat en sociologie, Université Paris 8 Vincennes-Saint Denis, 2022.

⁶² Laure Crepin, « L'accession à la propriété après les séparations : pourquoi un tel écart entre hommes et femmes ? », *Populations vulnérables*, 2021.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Fondation Abbé Pierre, *Rapport sur l'état du mal-logement*, 2018.

⁶⁵ Eurostat 2020 .

accordés sur le fait que leur fils résiderait à titre principal chez sa mère et que celle-ci, en l'absence de revenus, aurait de grandes difficultés à se reloger. Madame se retrouve alors dans de grandes difficultés pour payer le loyer... Une pension alimentaire de 400 euros par mois a été fixée, mais semble payée de manière aléatoire. Madame T., qui a obtenu le RSA, n'a pas été en mesure de reprendre le paiement du loyer du logement à compter du départ du domicile de son ex-conjoint. En raison de la disproportion entre son loyer et ses ressources, une dette locative s'est constituée et une procédure d'expulsion a été enclenchée. Pour le traitement de la dette, Madame T. a d'abord sollicité le Fonds de solidarité logement, ce qui a été refusé en raison de la disproportion entre le loyer et les ressources. Face à l'augmentation de la dette, elle a déposé un dossier de surendettement au printemps 2021, qui a été orienté vers un effacement de la dette locative. Le propriétaire a contesté la recevabilité du dossier. Une audience devant le juge du surendettement s'est tenue en juillet 2022 et a validé les mesures de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire de Madame. Le juge a en effet considéré qu'elle « *ne disposait [...] pas de revenus suffisants pour payer les loyers, puisque ses ressources sont exclusivement consacrées aux besoins élémentaires de la vie courante* » ; et qu'elle justifiait d'autre part « *avoir entrepris toutes les démarches en vue de son relogement* ». Madame T., reconnue prioritaire au titre du DALO depuis 2019, vient de recevoir une proposition de logement social qu'elle a accepté. Il s'agit d'un T3 : Madame T. va laisser son fils dans la chambre et s'aménager une chambre dans le salon.

L'accès au logement social, un parcours du combattant en cas de séparation ou de divorce

Les femmes contraintes de quitter le logement conjugal et cherchant une solution dans le parc social doivent d'abord faire la preuve que leur volonté de se séparer ou de divorcer est effective et que le processus de séparation est engagé. Des justificatifs sont en effet nécessaires pour pouvoir se désolidariser du revenu fiscal commun, lorsque les ressources du couple dépassent le plafond requis pour accéder à un logement social, quand bien même l'ex-conjointe n'aurait pas de ressources propres. Lorsque les conjoints sont déjà locataires du parc social, des justificatifs sont nécessaires également pour se désolidariser du bail précédent, nul ne pouvant occuper deux logements sociaux en même temps.

La réglementation encadrant les attributions dans le parc social indique ainsi qu'en cas de divorce, c'est l'ordonnance de non-conciliation établie par le juge aux affaires familiales qui fait foi. Certains bailleurs peuvent néanmoins faire preuve de plus de souplesse en acceptant d'autres pièces qui peuvent s'y substituer⁶⁶.

⁶⁶ Cette souplesse dont font preuve certains bailleurs sociaux pour attester la séparation, se retrouve aussi à propos des violences conjugales : si pour attribuer un logement la loi demande qu'il y ait eu dépôt de plainte, dans la pratique, il suffit parfois qu'une assistante sociale atteste qu'il y a violence pour attribuer un logement pour ce motif.

Quel qu'il soit, le document qui atteste de l'engagement de la procédure est parfois difficile à obtenir et la demande de logement ne peut intervenir avant que la procédure de divorce ait débuté et que la demandeuse se soit mise en lien avec un avocat.

« Entre le moment où vous décidez de partir et celui où vous engagez la démarche, le délai peut être long. La réglementation ne prend pas suffisamment en compte cette phase transitoire qui fait que l'on passe d'un état de femme mariée à divorcée et c'est un vrai obstacle dans l'accès au logement. » (Bailleur social, Isère)

La mobilité résidentielle des femmes après une séparation ou un divorce peut aussi être compliquée par la clause de solidarité du bail lorsque des dettes ont été contractées durant la vie commune, notamment des dettes de loyer dont les ex-conjoints sont tous deux redevables. Peu importe l'origine de ces impayés, la personne demandeuse doit s'en acquitter si elle souhaite obtenir un nouveau logement social. Certains jugements de divorce peuvent indiquer que Monsieur est responsable de la dette ou que Madame soldera la dette, mais ils ne s'imposent pas au niveau du contentieux locatif.

Au regard des inégalités économiques qui pénalisent déjà les femmes, cette règle est naturellement amenée à peser plus fortement sur elles. Sans compter que tant que la séparation n'est pas effective, l'homme peut constituer une dette, parfois dans le seul souci de compliquer le relogement de son ex-compagne, pour bloquer l'accès à un logement social de son ex-conjointe. Comme le note un bailleur : *« la solidarité sur les ressources, c'est une façon d'avoir du poids sur l'autre qui est démesurée ».*



Mme B., mère de deux enfants, hébergée chez un tiers à la suite d'un divorce

Madame B. et ses enfants sont hébergés chez ses parents depuis deux ans et demi, à la suite d'un divorce. Auparavant, elle était logée dans le parc social avec son mari. Elle explique que sa séparation et son départ du logement ont été longs à se concrétiser en raison de la précarité que cela impliquerait pour elle et ses enfants. Elle était en effet inquiète à l'idée de devoir quitter son logement sans CDI (elle était intérimaire) avec deux enfants à charge.

« Un homme il peut partir, laisser ses bagages, comme ça du jour au lendemain, mais une femme elle ne pense pas comme ça, enfin moi je ne pense pas comme ça. Il n'y aurait pas eu mes enfants je serais partie depuis longtemps je crois. Et même sans travail. Là j'ai d'abord trouvé un travail, et ensuite j'ai décidé de partir. En fait ça faisait des années que j'étais en intérim, et en fait intérim dit «travail serpillière», tout est galère, tant qu'il n'y a pas de CDI derrière, je n'étais pas confiante. »

Son départ était d'autant plus compliqué que son mari avait contracté des dettes. Après les avoir remboursées, elle n'avait plus le budget nécessaire pour accéder à un logement. Le recours à l'hébergement chez un tiers était à ses yeux le seul moyen de « refaire un peu d'économies » en ayant « un toit sur la tête ».

« J'avais un mari compliqué, et très dur à supporter, et il dilapidait les comptes c'était un truc de fou. Je suis partie avec rien du tout. J'ai pris juste mes clics et mes clacs, mes enfants, et, j'avais beaucoup de dettes, j'avais besoin de refaire un peu d'économies (...) je ne paye pas de loyer chez mes parents. »

Madame B. s'apprête à accéder à un logement dans le parc social, après deux ans et demi d'hébergement chez ses parents, soulagée de pouvoir retrouver un domicile pour elle et ses enfants. Malgré de bonnes relations avec ses parents, elle a souffert de cette situation d'hébergement qui impliquait, entre autres, de devoir partager la même chambre que ses enfants. Elle explique ainsi que *« si c'était à refaire, [elle] ne le referai[t] pas de cette manière-là »* et attendrait d'avoir un nouveau logement avant de quitter son mari, malgré les complications que cela implique.

Défaut de paiement et « impensé sexiste » des pensions alimentaires

En cas de garde exclusive ou alternée des enfants, une pension alimentaire doit être versée par le parent qui n'en a pas la garde ou qui a des revenus nettement plus élevés que ceux de son ex-conjoint, afin de répartir entre les parents la charge financière des enfants. Étant donné que les enfants sont majoritairement gardés par leurs mères – huit familles monoparentales sur dix ont une femme à leur tête –, les pensions alimentaires sont versées par les pères dans **97 % des cas où une pension est effectivement fixée**⁶⁷. Plusieurs éléments concernant le fonctionnement des pensions alimentaires sont sources d'inégalités pour les femmes.

La fixation du montant de la pension alimentaire lors d'une séparation conjugale est tout d'abord déterminée par des considérations genrées⁶⁸.

De façon générale, le montant de la pension est fixé, en pratique, presque exclusivement à partir du revenu des pères alors que juridiquement trois paramètres devraient entrer en compte pour déterminer le montant de la pension alimentaire : les ressources financières du père, celles de la mère, et les besoins des enfants.

Le plus souvent donc, lorsque les ressources du père sont peu élevées, **le montant de la pension alimentaire sera déterminé selon ce que le père peut verser sans trop dégrader son niveau de vie**. Les revenus et les besoins des mères en charge des enfants, quant à eux, n'entrent pas dans l'équation. Les juges aux affaires familiales tendent à préserver les revenus masculins, d'autant plus lorsqu'ils sont issus du travail. Le travail d'un père reprenant une activité professionnelle sera par exemple grandement valorisé. Les revenus professionnels des pères sont protégés tandis que les mères seules, qui effectuent un travail domestique gratuit, sont supposées être disponibles pour s'occuper des enfants. La charge domestique – nécessitant par exemple pour la femme de travailler à temps partiel – n'est pas

⁶⁷ Zakia Belmokhtar, « une pension alimentaire fixée par les juges pour deux tiers des enfants de parents séparés », *Infostat justice*, n°128, 2014, cité par Céline Bessièrre et Sybille Gollac (2021), p. 245.

⁶⁸ Céline Bessièrre et Sybille Gollac (2020), *op.cit.*

correctement prise en compte dans le calcul⁶⁹. Au final, pour un tiers des enfants de parents séparés, aucune pension alimentaire n'est fixée. Quand il y en a une, son montant moyen s'établit à 170€, si bien que ces pensions réduisent peu les divergences des niveaux de vie entre pères et des mères après les séparations⁷⁰.

De plus, la fiscalité des pensions alimentaires ferait l'objet d'un « impensé sexiste », pour reprendre l'expression de Céline Bessière et Sibylle Gollac : la personne qui reçoit la pension alimentaire – la femme, le plus souvent – paie des impôts sur cette pension tandis que le débiteur – l'homme, dans la majeure partie des cas – peut en déduire une partie de son impôt sur le revenu. Toutefois, cet argument peut être nuancé dans la mesure où les femmes payant des impôts peuvent déduire une demi-part fiscale liée à la garde des enfants. En revanche, le véritable enjeu pour les ménages modestes est moins l'imposition sur le revenu que la prise en compte de ces sommes dans le calcul de leurs prestations sociales. Ainsi, à ce jour, les pensions alimentaires reçues sont comptabilisées dans la base ressources servant au calcul des prestations sociales (RSA, prime d'activité, prestations familiales et aides au logement). **Les femmes bénéficiaires d'une pension alimentaire peuvent ainsi voir leurs droits se réduire de ce fait.**

Le fait que la pension soit considérée comme un revenu peut être questionné puisqu'il s'agit d'une compensation financière à des coûts avancés par le parent ayant la garde pour l'entretien quotidien des enfants. Il est à noter par ailleurs, une inégalité entre les femmes bénéficiant d'une pension versée par le conjoint et celles bénéficiant de l'Allocation soutien familial (ASF), qui est en partie déduite du calcul de la base ressources pour les prestations sociales⁷¹. En raison de ces différences de traitement, il est souvent préférable pour le parent gardien de recevoir l'ASF plutôt qu'une pension alimentaire de même montant. Une proposition relayée par le Conseil d'État vise ainsi à déduire un montant forfaitaire des pensions alimentaires reçues de la base ressources des prestations sociales, à hauteur du montant de l'ASF⁷².

De plus, une large part des pensions alimentaires sont en défaut de paiement : les impayés concerneraient un tiers des pensions alimentaires selon le ministère de la Justice⁷³. Or, les pensions alimentaires représentent 18 % des revenus des familles monoparentales. Et ce sont les femmes

⁶⁹ Céline Bessière et Sibylle Gollac (2020), *op.cit.*

⁷⁰ Carole Bonnet, Bertrand Garbinti, et Anne Solaz, « The flip side of marital specialization: the gendered effect of divorce on living standards and labor supply », *Journal of Population Economics*, 2021, 34 (2), 515-573.

⁷¹ L'Allocation de Solidarité Familiale est versée par la CAF en compensation du non-versement de la pension alimentaire par le parent débiteur. L'ASF est plafonnée à 184,41 € par mois et par enfant.

⁷² Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, « Les ruptures de couple avec enfants mineurs – synthèse et propositions », 21 janvier 2020, p. 25

⁷³ Raphaël Lardeux, « Un quart des parents non gardiens solvables ne déclarent pas verser de pension alimentaire à la suite d'une rupture de Pacs ou d'un divorce », *Études et résultats*, n° 1179, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques des ministères sanitaires et sociaux (DREES), 2021.

des classes populaires qui, malgré la précarité de leur situation, attendent le plus longtemps le règlement judiciaire de leur rupture conjugale⁷⁴. **Les femmes sont également plus exposées au coût administratif et symbolique du recouvrement des pensions alimentaires en cas d'impayés.** Pour en obtenir le recouvrement ce sont ainsi les crédettes – en majorité des créditrices – qui doivent en faire la demande, au risque d'être mises en position de « mendiante »⁷⁵ pour faire valoir leurs droits vis-à-vis des administrations afin d'obtenir des aides et compléments de revenus (allocations familiales...).



Le service public des pensions alimentaires

Depuis le 1^{er} janvier 2021, le service public des pensions alimentaires est ouvert à tous les parents séparés qui le souhaitent. Ce nouveau service est géré par l'agence de recouvrement et d'intermédiation des pensions alimentaires (ARIPA). La pension alimentaire est payée chaque mois par le parent qui la doit à l'ARIPA, qui se charge de la reverser immédiatement au parent qui la reçoit. En cas de manquement du parent débiteur à ses obligations de paiement, l'agence engage immédiatement une procédure de recouvrement de l'impayé auprès de lui et verse au parent créancier éligible l'allocation de soutien familial (ASF).

La limite de ce dispositif est le non-recours car l'ARIPA n'est pas automatique, il faut que le parent créancier de la pension alimentaire en fasse la demande ce qui pour des personnes vivant déjà dans des situations précaires peut s'avérer difficile (creusement de la dette, échéances imposées, etc.)⁷⁶.

Les femmes victimes de violences conjugales : fuite ou perte du domicile

En France, environ 210 000 femmes sont victimes de violences chaque année et 17 % d'entre elles ont besoin d'un hébergement (35 700 femmes)⁷⁷. En considérant le nombre de femmes victimes qui parviennent à se déclarer chaque année auprès des forces de l'ordre soit environ 125 000 femmes, 17 % d'entre elles ont besoin d'un hébergement, ce qui représente 20 000 femmes (et leurs enfants) qui auraient besoin d'un hébergement d'urgence chaque année pour permettre la décohabitation d'avec le conjoint violent⁷⁸.

⁷⁴ Émilie Biland, Sibylle Gollac, Hélène Oehmichen, Nicolas Rafin, Hélène Steinmetz, « La classe, le genre, le territoire : les inégalités procédurales dans la justice familiale », *Droit et société* n°106, pages 547 à 566.

⁷⁵ Céline Bessière et Sibylle Gollac, *Le genre du capital. Comment la famille reproduit les inégalités*, La Découverte, coll. SH / L'envers de faits, 2020.

⁷⁶ Laubressac C., Titli L., Launet M., Carpezat M., Barbry C., Cérroux B., Manier M. et Moeneclay J., « Recouvrer les pensions alimentaires impayées. Évaluation de l'offre de service de l'Aripa », *L'essentiel*, n° 194, collection Évaluation, Caisse nationale des Allocations familiales, 2020.

⁷⁷ Selon l'enquête *Cadre de vie et sécurité*, 2012-2019, Insee – OndRP – SSMSI.

⁷⁸ Fédération Nationale Solidarité Femmes et Fondation des Femmes, « Où est l'argent pour l'hébergement des femmes victimes de violences ? », 2021.

En cas de violences conjugales, les femmes sont le plus souvent contraintes à quitter le domicile conjugal tandis que l'homme y demeure. Les conséquences sur le parcours résidentiel peuvent être dramatiques en l'absence de ressources suffisantes pour retrouver un logement stable. La situation de vulnérabilité dans laquelle se retrouvent ces femmes renforce les risques de mal-logement en les exposant à des abus de faiblesse.

« On a eu plusieurs signalements dans l'Indre-et-Loire dans le cadre de séparations conjugales. Les femmes se tournent vers ce qu'elles trouvent, principalement sur "Leboncoin". Elles fuient des violences conjugales, des situations de fragilité dont les marchands de sommeil profitent, en se présentant en tant que sauveurs. » (SOLHA Indre-et-Loire)

Pour celles ayant recours aux dispositifs d'hébergement institutionnel, le risque est grand de se voir opposer un refus, faute de places disponibles, ou bien d'obtenir une place sur un dispositif non adapté. Malgré les progrès des dernières années, le nombre de places dédiées reste insuffisant par rapport aux besoins. D'après la Fédération Nationale Solidarité Femmes (FNSF), **80 % des femmes victimes de violence sont hébergées dans des dispositifs qui ne sont pas adaptés à leur situation.** Ainsi, les femmes seules ou avec enfants sont orientées encore majoritairement vers des dispositifs d'hébergement généralistes ou des hôtels, qui ne permettent pas d'assurer les conditions de sécurité ni d'accompagnement nécessaires.

Plus grave encore, **près de 40 % des femmes victimes de violences en demande d'hébergement seraient sans solution** (30 % des femmes avec enfants et la moitié des femmes sans enfants)⁷⁹. La FNSF estime ainsi qu'il faudrait a minima créer 15 000 places d'hébergement supplémentaires.

« On voit combien le manque d'offre appropriée à la situation des femmes victimes de violence fait que les femmes retournent au domicile conjugal. Pour mettre fin aux violences conjugales, le logement est un aspect central, et pas seulement le fait de mettre un toit sur la tête, il faut aussi un accompagnement dans les démarches pour protéger la victime et la sortir du cycle de violence. » (Association SOS femmes Solidarité 67, Strasbourg)

Outre la perte du logement, les violences conjugales peuvent conduire à des situations d'endettement des victimes lorsqu'elles quittent précipitamment le logement alors que le bail était à leur nom. C'est le cas de cette femme qui a volontairement quitté son logement dans lequel résidait toujours son ex-conjoint violent. Celui-ci n'a pas payé le loyer et elle s'est retrouvée dépositaire de la dette de loyer du logement qu'elle n'occupait plus.

« J'ai eu un différend avec mon ex-compagnon. Je l'ai laissé dans mon appartement mais il était hors de question que je paie le logement. À l'époque, quand je suis allée

⁷⁹ D'après le SI-SIAO sur un jour donné (28 juin 2021).

voir mon assistante sociale, c'était à mon nom le logement. C'étaient des disputes, des insultes et de l'intimidation tout le temps, je suis partie pour le bien de mes enfants, elle m'a dit d'appeler les flics, mais comment je pouvais faire si je reste là et que les flics ne l'arrêtent pas ? » (Madame D., séparée, seule avec trois enfants)

À l'inverse, quand la femme n'est pas titulaire du bail mais que le conjoint est forcé de quitter le logement en raison de son comportement violent, celle-ci peut se retrouver menacée d'expulsion pour occupation sans droit ni titre.



Mme B., occupante « précaire » d'un logement social dont son ex-concubin est le seul locataire en titre

Madame B. vit avec ses trois enfants dans un logement dont elle n'est pas locataire en titre. En 2016, elle a obtenu une ordonnance de protection à l'encontre du père de ses enfants, en raison du comportement menaçant et violent de ce dernier à son égard. L'ordonnance interdit à celui-ci d'entrer en relation avec elle, accorde l'autorité parentale exclusive et la jouissance du logement à la mère. Dans le cadre de cette ordonnance de protection, le père a été expulsé du logement en septembre 2016.

L'ordonnance, dont les effets devaient durer six mois, a été prorogée du fait de la saisine du juge aux affaires familiales (JAF) dans le cadre d'une procédure concernant la garde des enfants. En octobre 2017, le juge aux affaires familiales attribue l'autorité parentale à Mme B. ; le père ayant fait appel, une nouvelle décision du JAF a été rendue et a marqué la fin de la validité de l'ordonnance de protection.

En octobre 2019, le bailleur social a engagé une procédure à l'encontre du couple, demandant au juge :

- de constater que Madame est occupante sans droit ni titre du logement ;
- de prononcer la résiliation judiciaire aux torts de Monsieur en raison des troubles de jouissances constitués par les violences qu'il a exercées ;
- de prononcer leur expulsion.

Le juge a rejeté les demandes du bailleur social, rappelant que l'ordonnance de protection obtenue par Madame constituait un titre d'occupation précaire, et indiquant que le bailleur pourrait poursuivre l'expulsion « lorsqu'une décision définitive aura été rendue sur les modalités de l'autorité parentale ». Concernant la résiliation du bail aux torts de Monsieur, le juge a également rejeté la demande estimant que les violences n'étaient plus d'actualité au jour de l'audience puisque Monsieur avait été expulsé du logement à la suite de l'ordonnance de protection. Il a cependant refusé de faire droit à la demande de transfert de bail à son nom faite par Mme B., estimant que son ex-conjoint n'avait pas délibérément abandonné le domicile mais en avait été éloigné par la contrainte (et à titre provisoire dans le cadre de l'ordonnance de protection), et que dans ces conditions le transfert du bail ne pouvait pas intervenir.

Mme B. se trouve aujourd'hui dans une situation particulièrement précaire.

En effet, maintenant que le juge a définitivement tranché la question de l'autorité parentale et que l'ordonnance de protection ne produit plus d'effets, elle risque une nouvelle procédure d'expulsion pour occupation sans droit ni titre.

Elle est de bonne foi, paye régulièrement le loyer et élève seule ses trois enfants, dont la plus jeune est en situation de handicap. Ses ressources ne lui permettent pas de se reloger dans le parc privé.

Elle a une demande de logement social en cours et a déposé un recours DALO en avril 2021 avec le soutien de son assistante sociale. Son recours a cependant été rejeté au motif qu'elle n'était pas menacée d'expulsion et qu'elle bénéficiait d'un titre d'occupation précaire. Un recours gracieux a été réalisé avec l'aide de l'Espace Solidarité Habitat de la Fondation Abbé Pierre.

Parmi les bonnes pratiques qui ont émergé dans les années 2000, figure la possibilité de faire expulser le conjoint coupable de violences, afin de permettre à la victime et éventuellement aux enfants de se maintenir dans leur logement. C'est le cas en France depuis 2004 pour les conjoints mariés puis la disposition a été élargie au conjoint, ex-conjoint, concubin, ex-concubin, partenaire pacsé et ex-partenaire pacsé⁸⁰. Cependant, cette mesure ne peut être efficace que si l'ensemble de l'écosystème de protection des victimes fonctionne efficacement. Cela suppose que les dispositions légales notamment pénales soient appliquées, que les actrices et acteurs (policiers, personnels de la justice, travailleuses et travailleurs sociaux) soient formés et qu'ainsi les victimes aient confiance en la protection qui leur est proposée⁸¹. De plus, quand une mesure d'éloignement du conjoint est prononcée, il est courant que celle-ci ne soit que temporaire, et le conjoint finit par revenir au domicile où est restée la victime.

La médiatisation des violences faites aux femmes au cours des dernières années et la mobilisation des associations féministes a permis le développement de dispositifs d'écoute, d'accueil, d'orientation et d'hébergement pour les victimes.

Depuis 2007, le numéro 3919, soutenu par le ministère en charge des Droits des femmes et géré par la Fédération Nationale Solidarité Femmes, propose une écoute, une information et une orientation vers des dispositifs d'accompagnement et de prise en charge pour les femmes victimes de violences. La Fédération a publié un guide juridique « Logement et violences conjugales » pour les femmes, afin de les soutenir dans leurs démarches, de l'éviction de l'auteur des violences au départ du domicile, jusqu'à l'accès à un nouveau « chez soi »⁸².

⁸⁰ Article 220-1 du Code civil, Loi du 26 mai 2004 et Article 515-9 du Code civil, loi du 9 juillet 2010 puis loi du 28 décembre 2019 qui élargit les conditions d'application initiales.

⁸¹ Rosa Logar; *The Austrian model of intervention in domestic violence cases*, Domestic Abuse Intervention Center, Vienna and WAVE-Network, 2005.

⁸² Guide accessible en ligne : <https://www.solidaritefemmes.org/assets/upload/Guide-juridique.pdf>

Depuis 2020, l'État a financé près de 3 000 places d'hébergement pérenne pour les femmes victimes de violences conjugales. D'après la Dihal, au **31 octobre 2022, on dénombre 9 876 places dédiées**. Plus de 85 % de ces places se situent sur des dispositifs d'hébergement (CHRS, HU ou ALT) et le reste en logement adapté (IML ou résidences sociales). Plus de 90 % se situent dans un environnement non-mixte, et plus de 80 % proposent un accompagnement spécialisé adapté aux besoins des femmes et de leurs enfants (en interne ou en lien avec des partenaires) et un accueil sécurisé, adapté à l'accueil de femmes encore sous la menace de leur conjoint ou ex-conjoint violent. Néanmoins, ces 10 000 places dédiées restent en deçà des besoins.

En plus d'une augmentation de la quantité des places d'hébergement dédiées, la Fondation des Femmes plaide pour des places d'hébergement d'urgence séparées du système de réservation géré par le SIAO, avec un financement spécifique du ministère des Droits des femmes et non issu du budget hébergement généraliste, qui n'a pas de ligne fléchée. Le SIAO, en unifiant et en centralisant les hébergements, a tendance à rendre peu visibles les spécificités de l'hébergement dédié aux femmes victimes de violences (non-mixité, prise en charge des traumatismes liés aux violences).

La contribution des organismes Hlm pour répondre aux besoins d'hébergement d'urgence mais aussi de relogement pérenne pour les femmes victimes de violences a également connu de réels progrès depuis quelques années. **En 2021, les organismes Hlm ont attribué près de 12 000 logements sociaux pour des motifs de violences au sein du couple, un chiffre en augmentation de 10 % par rapport à 2020⁸³**. Les bailleurs peuvent donner la priorité aux femmes victimes de violences dans l'attribution de leurs logements en s'appuyant sur plusieurs outils : les plans départementaux d'accès au logement et à l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) qui définissent les femmes victimes de violences comme public prioritaire ; les conditions d'attribution en urgence de logements sur le contingent de l'État ; et le placement à un niveau élevé de la cotation du critère « victime de violences ». Des progrès sont toutefois encore à réaliser en matière d'attributions prioritaires, au regard d'un manque d'harmonisation des pratiques des organismes Hlm⁸⁴.

Cette mobilisation repose encore bien souvent sur des initiatives propres à chaque bailleur. C'est le cas du bailleur social Habitalys, OPH de Lot-et-Garonne qui, sur fonds propres et avec le soutien de la Fondation Abbé Pierre et du Conseil départemental, met à disposition huit logements meublés pour héberger temporairement des femmes victimes de violences ayant fui le domicile conjugal

⁸³ Union Sociale pour l'Habitat (USH), « Augmentation des attributions Hlm pour les victimes de violences intrafamiliales », communiqué de presse, 8 mars 2022.

⁸⁴ Union Sociale pour l'Habitat (USH), « Les organismes Hlm et le logement des femmes victimes de violences conjugales. Guide juridique et bonnes pratiques », *Repères, coll. Cahiers*, n°74, novembre 2020.

avec leurs enfants. Le bailleur finance le loyer, les charges et l'ameublement du logement et une association prend en charge l'accompagnement social de la famille.

« La réglementation en matière de logements sociaux pose quelques contraintes mais l'urgence des situations nous a conduit à vouloir dépasser notre fonction de bailleur, en imaginant un dispositif original. Nous voulons parvenir à l'aménagement de 12 logements RASSURE TOIT dont 9 sont déjà réalisés. HABITALYS prend en charge l'achat du mobilier et les salariés bénévoles assurent l'aménagement. HABITALYS supporte le coût des loyers et des charges et peut compter, outre le Département, sur des contributions venues d'entreprises partenaires. La gestion des logements est ensuite confiée à des associations ou des CCAS qui assurent l'accompagnement des victimes. » (Bailleur social Habitalys, Lot-et-Garonne)



Le protocole inter-organismes de Haute-Garonne pour harmoniser les pratiques dans l'attribution de logements sociaux à des femmes victimes de violences

Face au constat de la persistance de difficultés dans l'accès au logement social des femmes victimes de violences conjugales, les bailleurs sociaux de Haute-Garonne ont entrepris une démarche partenariale pour harmoniser les pratiques des organismes, et faciliter les démarches administratives des demandeuses. Un référentiel partagé entre organismes a ainsi permis d'organiser une procédure d'orientation en fonction de la situation de la victime et de ses besoins, mais aussi de mettre des logements à disposition des associations pour le logement d'urgence. Il a aussi permis la simplification des démarches administratives afin de faciliter la priorisation des relogements des ménages en situation de violences. Par exemple, un récépissé de dépôt de plainte est normalement nécessaire pour que la situation soit reconnue prioritaire au titre du contingent préfectoral, mais les bailleurs ayant signé le protocole acceptent désormais tout autre document légal de preuve attestant des violences ou une attestation de l'association. Le référentiel rend également possible l'extinction de la clause de solidarité en cas de dettes locatives.



Régine Komokoli, d'une femme sans-papiers à élue de la République française : itinéraire d'une militante du logement solidaire

Régine Komokoli est originaire de Centrafrique où elle a passé une enfance et une adolescence rythmées par les conflits, les violences contre les populations civiles et les déplacements liés à la guerre (au Congo, au Cameroun). Arrivée

en France en 2001, elle est restée plusieurs années sans-papiers et a subi des violences qui ont provoqué de multiples difficultés de logement. Ayant entrepris des études et désormais titulaire d'un diplôme universitaire, elle est aujourd'hui élue départementale d'Ille-et-Vilaine et déléguée à la Petite enfance, la Protection maternelle infantile et aux Parentalités. Elle milite aussi au sein d'un collectif rennais de femmes habitantes de quartiers populaires contre les violences sexistes, pour la solidarité vis à vis des plus démunis et pour une écologie sociale et solidaire.

Désignée candidate à l'exil par sa famille en raison de son statut d'ainée, Régine Komokoli arrive en France à l'âge de 19 ans avec un simple visa touristique. Rapidement sans titre de séjour ni ressource elle est hébergée chez une logeuse qui la « présente » à des hommes blancs d'âge mûr. L'un d'eux lui propose un mariage « pour l'aider ». Trois ans plus tard, après avoir connu des violences, elle demande le divorce mais il dénonce un mariage blanc.

Elle quitte Rennes pour la région parisienne où elle se forme au métier d'aide-soignante et est naturalisée. Elle connaît néanmoins durant ces années de grandes difficultés de vie liées aux événements subis en Centrafrique avec un diagnostic de dépression provoquée par un syndrome post-traumatique aiguë.

Parallèlement, elle subit à plusieurs reprises des violences conjugales alors qu'elle est de retour à Rennes. Son ex-compagnon est condamné à une peine de prison de plusieurs mois. Enceinte de son troisième enfant, Régine Komokoli conserve pendant ce temps le logement qu'ils occupaient ensemble. A son retour d'incarcération il enchaîne de nouveau les violences. Cette fois c'est elle qui doit fuir le logement familial avec ses filles car le bail est à son nom à lui. Régine Komokoli et ses trois enfants sont pris en charge par le 115 dans un hôtel à 15 km de Rennes. La chambre d'hôtel est composée d'un petit frigo, de deux lits et d'une douche. Une seule cuisine est disponible pour les 21 familles hébergées. Elle dénonce ses conditions d'hébergement sur les réseaux sociaux et notamment les pratiques de l'hôtelier : « Le gérant avait les clés de notre chambre, il rentrait quand il voulait. Ma fille sortait de la douche et lui il rentrait dans la chambre comme ça, sans s'annoncer et sans demander ».

Elle obtient pour une durée d'un an un logement provisoire de 50 m², pour elle et ses quatre enfants, géré par l'Agence Immobilière à Vocation Sociale de Rennes : par manque de place, sa fille aînée doit s'inscrire à l'internat de son collège. Finalement, après 1016 nuits en hébergement « provisoire », elle a récemment obtenu l'attribution d'un logement social plus grand.

Alors qu'elle était en logement provisoire et qu'elle commentait ses conditions de vie sur les réseaux sociaux, elle est contactée par un militant du droit au logement qui lui propose de rejoindre un projet d'habitat participatif en cours de construction. Elle est aidée par une forte mobilisation des adhérents au

projet : « A l'époque je n'étais pas élue et mes futurs voisins ont mis la pression auprès des banques afin que j'obtienne un prêt dérogatoire aux conditions habituelles. ». Cette opportunité répond très largement à ses attentes d'un habitat plus solidaire et écologique : « C'est un petit modèle à l'échelle de ce qu'on rêve, un projet social et écologique pour mes trois filles et moi, une belle idée du collectif et du vivre ensemble ».

Forte de son expérience de vie et de ses convictions, Régine Komokoli s'investit dans l'action politique : elle est élue conseillère départementale en juin 2021. Parallèlement, elle réussit à avoir une dérogation pour s'inscrire à l'université et obtient en avril 2022 le diplôme de chargée de projets solidaires locaux. Munie de cette double compétence, elle fait de la lutte contre les violences faites aux femmes et l'amélioration de leur prise en charge son cheval de bataille. Elle accorde une attention particulière aux femmes d'origine étrangère qui sont doublement en difficulté en raison de l'instabilité de leur situation : « ces femmes sont parfois en situation administrative confuse. Porter plainte c'est prendre le risque d'une expulsion. Dans d'autres cas le poids du patriarcat traditionnel pèse pour qu'il soit fait silence sur ces violences.

c) Le vieillissement et l'impact du passage à la retraite ou du décès du conjoint

Du fait d'une espérance de vie plus longue, d'un écart d'âge au sein des couples et de revenus plus précaires tout au long de la vie, les femmes vieillissent plus pauvres et plus seules que les hommes d'une même génération. Le vieillissement s'accompagne d'étapes de la vie qui fragilisent particulièrement les femmes, comme le passage à la retraite ou le décès du conjoint. Les femmes âgées semblent ainsi avoir une plus forte propension à être victimes du mal-logement que les hommes au même âge.

Une précarité économique liée au vieillissement affectant particulièrement les femmes
Les femmes sont plus nombreuses que les hommes à ne percevoir ni pension de retraite, ni revenu d'activité. Ces seniors « NER » (ni en emploi, ni en retraite) représentent 1,4 million de personnes âgées de 53 à 69 ans⁸⁵. Deux tiers sont des femmes, alors que ces dernières ne représentent qu'un peu plus de la moitié des seniors en général (57 %). Les femmes âgées sont donc davantage touchées par la précarité économique que les hommes d'une même génération.

À la fin de la vie active, le système de pension de retraite français, fondé avant tout sur un modèle de carrière complète, sans interruption et à temps plein, reproduit l'asymétrie des carrières professionnelles entre les femmes et les

⁸⁵ DREES, « Un tiers des seniors sans emploi ni retraite vivent en dessous du seuil de pauvreté », n°1079, septembre 2018.

hommes. **La pension moyenne des femmes est inférieure de 40 % à celle des hommes**⁸⁶. Elle s'élève à 1 145 euros par mois en moyenne pour les femmes contre 1 924 euros pour les hommes. Cet écart, bien qu'il soit en baisse – les femmes touchaient moitié moins que les hommes à la retraite en 2004⁸⁷ –, reste important. Même lorsque les pensions de réversion sont prises en compte dans le calcul, les femmes continuent à percevoir une retraite nettement inférieure (28 % de moins que les hommes). Si l'on considère les générations, les différences entre femmes et hommes se réduisent mais demeurent élevées : le montant moyen de pension de droit direct⁸⁸ des femmes retraitées résidant en France (y compris la majoration de pension pour trois enfants ou plus) est inférieur de 54 % à celui des hommes pour la génération 1930, et de 31 % pour la génération 1953. Au sein de l'Union européenne, l'écart de pension avec les hommes atteignait 37,2 % en moyenne en 2020⁸⁹.

Le minimum vieillesse peut jouer un rôle compensatoire de ces inégalités de revenus. Les femmes sont plus nombreuses à le percevoir. En effet, plus d'un allocataire du minimum vieillesse sur deux est une femme seule (56 %)⁹⁰. Il convient pourtant de rappeler que les plafonds des allocations (916,78 euros par mois maximum pour l'ASPA) se situent en deçà du seuil de pauvreté (1 102 euros par mois en France). **Si elles sont plus nombreuses à toucher le minimum vieillesse, elles ont aussi un taux de non-recours plus élevé** : 52 % des femmes âgées qui pourraient prétendre à cette allocation n'y ont pas recours, contre 44 % pour les hommes⁹¹.

Être âgée et seule : conséquences économiques et résidentielles du veuvage

Le décès du conjoint s'accompagne en général d'une baisse des ressources, plus ou moins amortie par le dispositif de la pension de réversion. **On observe toutefois que le veuvage induit des conséquences économiques plus fortes pour les femmes que pour les hommes.** En 2021, les femmes veuves ont un taux de pauvreté de 11,7 % tandis que celui des hommes veufs est de 3,7 %⁹². **Ainsi, les pensions de réversion ne compensent que de manière imparfaite la baisse des ressources pour les veuves.**

⁸⁶ DREES, « Les retraités et les retraites », *Panoramas de la DREES social*, édition 2021.

⁸⁷ Les femmes représentent 88 % des bénéficiaires d'une pension de réversion (aussi appelée pension de droit dérivé) car elles sont plus souvent veuves que les hommes (DREES, 2021).

⁸⁸ Droits acquis par une personne au titre de sa carrière personnelle (par opposition aux droits indirects pour un ayant droit et qui sont versés aux survivants de personnes qui avaient acquis des droits propres).

⁸⁹ Eurostat, *Gender pay gap in unadjusted form by NACE Rev. 2 activity - structure of earnings survey methodology*, 2022.

⁹⁰ DREES, « Les retraités et les retraites », *Panoramas de la DREES social*, édition 2021.

⁹¹ DREES, « Le non-recours au minimum vieillesse des personnes seules », Les dossiers de la DREES, n°97, paru en mai 2022.

⁹² Conseil d'orientation des retraites (COR), « Évolutions et perspectives des retraites en France », rapport annuel du COR, 2021.

Par ailleurs, **les pensions de réversion ne sont accessibles que pour les conjoints mariés**. Or, les couples se marient de moins en moins⁹³ et les femmes seront donc moins en mesure de prétendre à la pension de réversion de leur conjoint quand elles se retrouveront veuves. Cette pension est pourtant une ressource essentielle pour parvenir à se maintenir dans le logement.

Les difficultés pour obtenir la mise en place de ce droit sont par ailleurs nombreuses et pénalisent fortement les femmes concernées, *a fortiori* les femmes étrangères : délais de réponse, lourdeur des démarches administratives, judiciarisation des procédures...⁹⁴ L'autre spécificité des pensions de réversion par rapport aux retraites personnelles est leur révocabilité : celles-ci sont en effet soumises à un critère de ressources régulièrement réétudié par l'institution en charge, et donc soumises aux aléas d'éventuels changements de règles ou d'arbitraires administratifs.

Le veuvage n'est pas le seul facteur pouvant conduire à la baisse des ressources des personnes âgées. **Les séparations conjugales affectent également le niveau de vie des femmes et cela d'autant plus lorsqu'elles sont âgées** : une enquête de l'Insee dans les Hauts-de-France indique ainsi que le niveau de vie des femmes âgées de 55 à 64 ans après une séparation baisse en moyenne de 38 %, contre 22 % pour celles de moins de 35 ans⁹⁵.

La précarité économique induite par la séparation conjugale ou le veuvage a des conséquences importantes sur les parcours résidentiels. Les femmes âgées précaires sont davantage concernées par de mauvaises conditions d'habitat : **les bénéficiaires de minimum vieillesse, qui sont majoritairement des femmes, sont plus concernés par l'absence de confort sanitaire de base** (7 % contre 1 % pour l'ensemble de la population) **et ont moins accès à un système de chauffage central** (10 % contre 19 %)⁹⁶.

« La majorité des personnes qu'on rencontre en habitat indigne sont des femmes. Des personnes âgées seules, sans revenus, socialement très esseulées. Elles ont peu de famille dans le coin. C'est souvent le même genre de situations sociales qui se répètent : de la famille dispatchée partout en France, des conditions sociales propices à l'isolement. » (SOLIHA Indre)

Des femmes devenues veuves précocement se retrouvant en situation d'habitat indigne et en incapacité de faire face aux travaux à la suite du décès du conjoint sont aussi couramment rencontrées par les opérateurs SOLIHA. Généralement,

⁹³ En 2018, 228 000 mariages ont été enregistrés, 72 000 de moins qu'en 2000.

⁹⁴ Paul Hobeika, « Le patriarcat d'outre-tombe. Veuvage, réversion et recomposition des rapports sociaux à l'âge de la retraite », *Nouvelles Questions Féministes*, vol. 41, no. 1, 2022, pp. 48-65.

⁹⁵ Insee, « Ruptures conjugales : un choc financier pour les femmes », *Insee Analyses Hauts-de-France*, n°121, 2021.

⁹⁶ DREES, « Les conditions de logement des bénéficiaires de minima sociaux et de la prime d'activité », *Les dossiers de la DREES*, n°73, 2021.

l'accession à la propriété du couple s'est faite en milieu rural à moindre coût, avec le projet de rénover le logement sur plusieurs années grâce aux compétences techniques du conjoint. Si le conjoint vient à décéder avant l'achèvement des travaux, la femme se retrouve régulièrement démunie et isolée, parfois devant gérer encore la présence d'enfants à charge.

Lorsqu'elles n'ont pas la possibilité de se maintenir dans leur logement à la suite d'une baisse de ressources, les femmes âgées peuvent être amenées à aller vivre chez leurs enfants, si elles en ont, avec les contraintes que cela peut impliquer en termes de suroccupation du logement ou de tensions entre les générations.



Mme B., veuve, trois enfants, en habitat indigne

Madame B. achète une maison en 2010 avec son mari et leurs trois enfants, elle est alors aide-soignante, lui est retraité. Ils souhaitent quitter le logement social dans lequel ils vivent à Tours. Ils achètent cette maison, qui doit subir d'importants travaux de rénovation, notamment en matière d'isolation, dans une zone rurale excentrée de Tours. Ils se rendent compte progressivement de l'étendue des travaux qu'ils doivent mettre en œuvre : « *On n'était pas trop conscients des travaux à réaliser. Avec le temps, on a découvert... On a eu des hivers froids, on s'est rendu compte après. On chauffe, on paye cher, on n'a jamais assez de chaleur à la maison* ».

En 2017, lorsque son mari meurt, le chantier est encore en cours, les combles sont en plein travaux d'isolation avec de la laine de verre. Madame B. se retrouve donc seule, avec ses trois enfants adolescents, avec une baisse de revenus consécutive au décès de son mari. S'occupant seule des enfants, travaillant et ayant des revenus moindres, elle ne parvient pas à continuer les travaux : « *Et quand il est mort, j'avais trop de charges sur la tête, je ne pouvais plus avancer. Trop fatiguée, trop usée, je n'y pensais même pas. C'était tellement impossible pour moi* ».

L'état du logement se dégrade rapidement. Des fenêtres et des volets se cassent, l'eau rentre, la porte d'entrée fissurée laisse passer l'air, la toiture se dégrade et finit par s'effondrer en partie dans une des chambres. Madame B. tente de faire venir des artisans petit à petit pour réparer ces dégâts. Un artisan l'arnaque sur le prix du changement de ses fenêtres, et elle est contrainte de contracter un prêt. À cette période, elle-même et ses enfants subissent les conséquences de la situation dégradée de leur maison : rhume, asthme, mal-être et angoisse. « *Je me sentais handicapée. On ne vivait pas à l'intérieur, on ne faisait que le plus important. Faire le plus important et aller au lit. L'hiver c'était devenu un cauchemar, ça me stressait.* »

C'est en 2019 qu'elle contacte une assistante sociale de sa commune, car elle entend qu'on peut mobiliser des aides de l'État pour rénover sa maison. Très vite, SOLIHA envoie un technicien qui fait un diagnostic du logement et engage des travaux, retardés de presque deux ans en raison de l'épidémie.

En plus de l'isolation (toiture, fenêtres, portes), des travaux de sécurisation électrique sont effectués et seuls des travaux de peinture restent aujourd'hui à réaliser : « *Si les travaux n'avaient pas été réalisés, la maison serait tombée sur nos têtes. Ça nous a changé la vie* ».

Le caractère cumulatif des inégalités qui touchent les femmes âgées, que ce soit en raison de leur origine ou d'un handicap, est peu abordé dans les études. Pourtant, les femmes âgées immigrées sont plus souvent seules que les hommes. En 2011, 42 % des femmes immigrées de plus de 55 ans vivaient sans conjoint (contre 18 % des hommes immigrés de plus de 55 ans et 36 % des femmes en général en France de plus de 55 ans en 2019). Peu visibles dans l'espace public, ne bénéficiant pas de relais associatifs, quasi absentes des schémas gérontologiques, ces femmes sont pourtant confrontées à des situations sociales complexes⁹⁷.

La situation d'emploi des femmes immigrées tout au long de leur vie les fragilise à la retraite : la population féminine immigrée ne serait active qu'à hauteur de 47 % (avec des emplois plus précaires que la moyenne). Cette précarité dans l'emploi se répercute sur les conditions de logement : les femmes immigrées isolées sont seulement 20 % à être propriétaires contre 78 % dans la population non immigrée et sont plus souvent locataires du parc social (40 % contre 9 %).

Trouver un habitat adapté à son âge

Les freins financiers pour accéder à des institutions prenant en charge la perte d'autonomie créent de fortes inégalités dans les conditions d'habitat au sein des populations âgées. Le coût en augmentation des EHPAD, le manque d'adaptation à la perte d'autonomie du logement traditionnel et le manque de solutions alternatives à l'hébergement institutionnel constituent des freins majeurs pour les femmes âgées avec de faibles ressources.

Pour les plus précaires, un enjeu réside également dans l'adaptation des structures d'hébergement au vieillissement et à la perte d'autonomie⁹⁸ : les demandes de réorientations des personnes âgées vieillissantes en hébergement portent très majoritairement (à 70 %) vers des EHPAD mais la majorité de ces demandes sont refusées (56 %), principalement en raison de moyens financiers insuffisants et d'une situation administrative instable. Sachant par ailleurs que peu de liens existent actuellement entre le secteur de l'hébergement et le secteur médico-social dans la prise en charge des personnes âgées.

Des solutions alternatives d'habitat pour personnes âgées commencent à voir le jour, telles que l'habitat participatif, l'habitat adapté, les béguinages ou encore

⁹⁷ Rémi Gallou, « Vieillir sans conjoint mais vieillir entourées : un défi pour les femmes immigrées », *Gérontologie et société*, vol. 38/149, no. 1, 2016, pp. 105-123.

⁹⁸ FAS Île-de-France et Uriopss, *Accompagner les personnes précaires vieillissantes et/ou en perte d'autonomie*, 2020.

la colocation, mais restent toutefois minoritaires et souvent réservées à des populations aisées ou dotées de facilités socio-culturelles. Certaines de ces formes innovantes d'habitat prennent en compte les spécificités liées au genre, en proposant des espaces de non-mixité ou encore en intégrant les attentes des femmes dans la conception et l'aménagement des espaces.



Un habitat collectif intergénérationnel à Bruxelles : Care & Living in Community (CALICO) en collaboration avec l'association ANGELA D.

Situé au cœur de la commune de Forest à Bruxelles, CALICO incarne un habitat intergénérationnel qui s'articule autour de la question du genre, du *care* et de l'anti-spéculation. Il est constitué de 34 logements. Ce projet est conçu comme une réponse innovante au contexte de « crise du logement » à Bruxelles. Il entend aussi répondre aux enjeux liés au vieillissement de la population et à l'augmentation du nombre de familles monoparentales. Le logement est construit sur le modèle du *Community Land Trust* qui sépare le terrain du bâti et qui permet ainsi de réduire les effets de la spéculation sur les loyers. Grâce à un accompagnement de l'association ANGELA D., le projet d'habitat veille à ce que les femmes soient représentées dans différents comités et groupes de travail, réunions de chantier, organes de décision et que les habitantes soient impliquées dans la conception du bâti afin que leurs besoins soient pris en considération. Le projet ne réunit pas moins de 10 partenaires : pouvoirs publics, acteurs issus des mondes associatif et militant, université, agence immobilière sociale, mais aussi techniciennes, architectes, entreprise de maîtrise d'ouvrage, etc.

II - Le vécu genré du mal-logement

Cette deuxième partie s'attache à décrire **le vécu genré de certaines situations de mal-logement**. À conditions de logement égales, hommes, femmes et personnes LGBTQ+ subissent-elles le mal-logement de la même façon ? Nous analyserons principalement plusieurs situations de mal-logement : l'absence de domicile personnel (sans-abri, hébergé chez un tiers, en bidonville), les mauvaises conditions d'habitat (indigne, sur-occupé...), les difficultés pour se maintenir dans le logement face aux risques d'expulsion ou encore la ségrégation résidentielle. Il s'agira également de regarder comment s'exprime spatialement le vécu genré de l'habitat (en quartier politique de la ville, dans le périurbain).

1. L'absence de domicile personnel : des situations de vulnérabilités accrues par les violences de genre et la maternité

Vivre à la rue, en bidonville, en squat ou chez un tiers de manière contrainte constitue une épreuve quel que soit le sexe de la personne. Néanmoins, cette expérience subie est sans doute encore plus difficile pour les femmes, fréquemment soumises à des violences sexistes, et parce que, lorsqu'elles ont la charge d'enfants, elles doivent continuer à jouer leur rôle de mères dans un environnement qui ne s'y prête guère. Rendre compte des effets de l'absence de logement personnel en fonction du genre, comme nous proposons de le faire ici, permet de prendre la mesure des **vulnérabilités accrues** des femmes et des personnes LGBTQ+ privées de domicile personnel.

a. Être femme à la rue : des situations de grande vulnérabilité peu visibles

L'invisibilité des femmes en errance

Si les femmes sont moins nombreuses que les hommes parmi les personnes sans abri (5 % des personnes sans abri francophones sont des femmes en 2012, dernière étude de l'Insee sur le sujet), il est toutefois probable que leur décompte soit sous-estimé en raison d'une moindre visibilité. Pour se soustraire à la violence de la rue, les femmes sans abri élaborent des stratégies pour se dissimuler dans l'espace public ou recourent plus souvent que leurs homologues masculins aux structures d'hébergement et à l'hébergement chez des tiers⁹⁹.

Toutes les femmes sans abri rencontrées dans le cadre de notre enquête témoignent en effet d'un important sentiment d'insécurité lors de leurs nuits passées dans la rue, alimenté par le harcèlement sexuel qu'elles subissent très régulièrement de la part d'hommes venant à leur rencontre. Certains leur proposent un hébergement ou de l'argent en échange d'une relation sexuelle, quand ils ne les agressent pas directement.

« Des propositions d'hommes pour se faire héberger en échange de sexe je ne les compte même plus, parfois ce n'est même pas des propositions, ils cherchent à me prendre de force (...) Une fois il y a trois hommes là ils ont failli me violer. J'étais avec les deux petites [trois ans et cinq ans]. C'est trop dur, vivre ça, c'est très difficile. » (Élodie, à la rue depuis deux mois)

Pour se protéger des agressions, les femmes à la rue cherchent à se réfugier à l'abri des regards ou en se fondant dans la masse pour éviter d'attirer l'attention (transports en commun, halls d'immeuble, couloirs d'hôpitaux, sous-sols...). Lorsqu'elles sont malgré cela importunées par des hommes, elles sont contraintes

⁹⁹ Marie Lanzaro, « Femmes et hommes sans-domicile : un traitement préférentiel ? », in Anne Lambert, Pascale Dietrich-Ragon, Catherine Bonvalet, *Le monde privé des femmes*, Ined Éditions, 2021, pp. 173-192.

de se déplacer jusqu'à trouver un nouveau lieu où elles se sentiront davantage en sécurité pour passer la nuit.

« La journée comme ça il y a beaucoup de gens, et d'un coup je me suis retrouvée toute seule, et qu'est-ce qui est arrivé ? Il y avait des hommes qui venaient auprès de moi, "on peut te donner 10 euros pour coucher avec toi". J'étais vraiment inquiète. Et je regarde gauche, droite, il n'y a personne. Ce n'était pas facile, et j'ai tremblé. Et le lendemain j'ai changé de coin. Comme il y avait beaucoup d'hommes qui venaient autour de moi j'ai encore changé, je marchais comme ça, jusqu'au fond là-bas, il y avait une église, je suis restée là-bas. » (Émilie, sans logement personnel depuis 2013)

Cette quête de sécurité qui constitue une priorité pour les femmes à la rue, peut les amener à désertier les lieux d'accueil de jour quand ils sont majoritairement fréquentés par un public masculin, ou encore à ne pas fréquenter certaines douches municipales où faute d'espace dédié, elles ne se sentent pas en sécurité¹⁰⁰. Elles peuvent également ne pas faire appel aux maraudes si cela les contraint à attendre trop longtemps dans un espace insécure.

« La violence est grande dans le monde de la rue. Il y a une lutte pour le lieu de manche et pour le lieu de vie. Face à cette violence-là, d'emblée, les femmes se retrouvent dans un système inégalitaire. Les codes de cette violence-là, la lutte de pouvoir, les femmes l'acquièrent soit en étant hyper agressives, masculinisées, ou bien effacées avec un homme qui les protège. On a ces deux extrêmes là. » (Directrice de La Cloche à Marseille)

Pour éviter d'être confrontées à ces difficultés, les femmes sont également plus susceptibles d'utiliser des stratégies informelles, comme demeurer chez des tiers, la famille ou des amis ou s'engager dans des relations avec des hommes logés, afin d'éviter de se retrouver dans la rue ou dans un hébergement¹⁰¹.



Laurence, 45 ans, vit dans les parkings de La Défense depuis cinq ans : être femme à la rue, des stratégies à déployer pour s'en sortir

Laurence a 45 ans, est originaire de Strasbourg, et vit dans les sous-sols de la Défense (Île-de-France) depuis près de cinq ans : « J'ai perdu mon appartement à la mort de mon père. J'avais lâché mon travail pour m'occuper de lui et je n'ai pas pu remonter la pente. Ce sont souvent des

¹⁰⁰ Marine Maurin, « Femmes sans abri : vivre la ville la nuit. Représentations et pratiques », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°112, 2017, pp. 138-149

¹⁰¹ Amy Van Berkum, *Best Practice Guideline for Ending Women's and Girl's Homelessness*, Canada, 2015. Marine Maurin, *Le genre de l'assistance. Ethnographie comparative de l'accueil des femmes sans abri (Saint-Étienne/Montréal)*. Thèse de doctorat de sociologie, Université Jean Monnet Saint-Étienne, 2017.

ruptures familiales, des événements, des épreuves qui amènent à la rue ». D'abord hébergée par une cousine qui habite Paris, Laurence se retrouve ensuite à la rue et fréquente plusieurs centres d'hébergement d'urgence sans parvenir à trouver une solution durable. Elle s'installe finalement dans un abri dans les parkings du sous-sol de La Défense. C'est au cours de cette période qu'elle décide de se raser la tête afin de déjouer les codes de la féminité et se sentir ainsi plus protégée.

La journée, Laurence se rend quelques fois dans un accueil de jour pour prendre un café, retrouver des visages familiers, mais **elle déplore l'environnement insécure qui peut régner dans ces espaces occupés par les hommes** : « *il y a des bagarres, des hommes qui boivent, qui se droguent, qui sont violents, qui intimident les femmes* », avant de rajouter : « *toutes les filles qui arrivent, elles sont intimidées, elles se font agresser. Moi je m'isole, avant je venais tous les jours, mais c'est toxique, moi je ne me laisse pas faire* ». Parfois, elle reste dans son abri cinq jours durant, sans sortir, afin d'être tranquille.

Pour rendre visible la situation des femmes sans abri ou sans domicile, des associations se mobilisent de façon à leur donner un espace de parole et d'action. C'est le cas de l'association La Cloche à Marseille, qui a développé au cours des dernières années des actions spécifiquement en direction des femmes à la rue, ouvert des espaces d'échanges en non-mixité et encouragé leur engagement en tant que bénévoles au sein de l'association.

« Il y a 33 % de femmes parmi les sans-domicile à Marseille, et nous, on n'en avait pas du tout [parmi nos bénévoles]. On a souhaité mettre en lumière les difficultés de vie des femmes sans domicile et montrer qu'elles étaient là. En collaboration avec deux centres d'hébergement pour femmes à Marseille, on propose un bénévolat pour les femmes de ces centres. Depuis l'année dernière, on a mis en place un atelier en non-mixité choisie. On organise un parcours radiophonique à travers les foyers d'hébergement et souvent un ciné débat, avec une prise de parole sur les conditions de vie des femmes à la rue. » (Directrice de La Cloche à Marseille)

Outre les violences de genre, le vécu des femmes à la rue se distingue également par la présence d'enfants, dont elles ont plus souvent la charge. D'après une enquête réalisée le 22 août 2022 auprès des familles hébergées par le 115 en France¹⁰², parmi les 78 352 personnes en famille hébergées ce jour donné, 36 % sont des familles monoparentales dont le chef de famille est très majoritairement une femme (34 % de femmes seules avec enfant contre 2 % d'hommes seuls avec enfants). Parmi les enfants, 29 % ont moins de 3 ans, soit 12 071 enfants.

Si la présence d'enfants joue en faveur de l'accès à une solution d'hébergement pour les femmes, la pénurie de places d'hébergement ne permet pas d'apporter une solution à toutes les demandes. D'après l'enquête citée précédemment, 29 % des personnes en famille n'ayant pas reçu de solution d'hébergement sont des femmes

seules avec enfants (soit près de 900 personnes) contre 2 % d'hommes seuls avec enfants non hébergés (environ 70 personnes).

Le quotidien des femmes à la rue et/ou sans domicile est ainsi plus souvent impacté par la présence d'enfants que celui des hommes, avec les contraintes et la responsabilité que cela entraîne. Les conséquences de la vie dans la rue sont destructrices pour les enfants, quel que soit leur âge, et font ainsi porter un poids et une charge mentale considérables pour le parent qui les accompagne.

Face à la pénurie des places d'hébergement, la protection des femmes seules avec enfants et des femmes enceintes tend à s'éroder.

« 60 % des femmes enceintes que les équipes de Médecins du Monde rencontrent sont hébergées chez des tiers (proche ou association), 23 % sont à la rue ou en hébergement d'urgence, 5 % vivent en squats ou bidonvilles. Soit seulement 1 femme enceinte sur 10 qui a un logement à elle. La situation est notamment critique après l'accouchement. En France, Santé Publique France observe un nombre croissant de femmes sans papiers enceintes ou avec enfants en bas âge à la rue. Le 115 a aussi noté une augmentation du nombre de "bébés sans abri" en Seine-Saint-Denis. Et faute de solution d'hébergement, des maternités à travers le territoire se retrouvent à prolonger les périodes d'hospitalisation, sans motif médical, pour éviter la rue aux mères et nouveau-nés. » (Référénte technique et plaidoyer Droits et Santé Sexuels et reproductifs – Médecins Du Monde)¹⁰³

Sans domicile, les femmes plus exposées aux inégalités dans l'accès aux soins

D'après l'OMS (Organisation mondiale de la santé), le genre constitue, avec les inégalités sociales, l'un des principaux déterminants sociaux des inégalités en santé¹⁰⁴. Si la difficulté à accéder aux soins est commune à toutes les personnes en précarité, les enjeux liés à la santé, notamment sexuelle et reproductive, touchent plus spécifiquement les femmes et les personnes LGBTQ+ sans domicile du fait de leur exposition accrue aux violences sexuelles ou aux risques de grossesse.

« Sur l'ensemble du territoire, Médecins du Monde rencontre toujours plus de femmes sans logement digne, sans suivi gynécologique ni suivi de grossesse, sans couverture maladie – aussi bien lors des maraudes que des consultations dans nos Caso [centre d'accueil, de soins et d'orientation] » (Référénte technique et plaidoyer Droits et Santé Sexuels et reproductifs – Médecins Du Monde)

Pour les femmes à la rue, la précarité menstruelle est par ailleurs une véritable problématique du fait du manque d'accès à l'eau, avec pour conséquence le développement de maladies.

¹⁰² UNICEF - Fédération des acteurs de la solidarité, *Baromètre enfants à la rue 2022*.

¹⁰³ Médecins du Monde, *Observatoire de l'accès aux droits et aux soins dans les programmes de Médecins du Monde en France*, 2019.

¹⁰⁴ Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes, *La santé et l'accès aux soins : une urgence pour les femmes en situation de précarité*, 2017.

Le genre mais également l'origine ethnoculturelle réelle ou supposée ont un impact important sur l'accès aux soins. L'enquête Droits, santé et accès aux soins des femmes hébergées immigrées et réfugiées (Dsafhir) menée auprès de 469 femmes migrantes vivant à l'hôtel a montré que la majorité des femmes migrantes ont subi des épisodes de violences graves et ont d'importants besoins de soins de santé sexuelle et reproductive¹⁰⁵. Or, leurs conditions de vie, d'accueil et d'hébergement les condamnent le plus souvent à l'errance médicale entre les services d'urgence.

b. L'hébergement chez un tiers : une solution de repli pouvant induire des contreparties genrées

L'hébergement chez un tiers comme variable d'ajustement à la crise de l'hébergement institutionnel et du logement, revêt des réalités très diverses. En fonction des liens entre l'hébergeur et l'hébergé, du niveau de ressources de l'hébergé, des conditions de logement, de la durée de cette hospitalité et des règles plus ou moins explicites régissant cette cohabitation, la situation d'hébergement chez un tiers peut être appréhendée comme une période de transition positive, un tremplin vers l'autonomie ou conduire à des situations de contraintes réciproques voire d'abus et d'exploitation¹⁰⁶.

Dans les cas les plus extrêmes, pour les personnes isolées, dépourvues de réseaux familial, amical ou communautaire, la peur de la rue peut conduire à accepter des propositions d'hébergement chez des tiers, parfois des inconnus, en échange de contreparties plus ou moins explicites et/ou abusives. Ces contreparties prennent des formes différentes en fonction du genre de la personne¹⁰⁷.

Ainsi, les femmes hébergées chez des tiers sont davantage contraintes que les hommes à réaliser du travail domestique peu ou non rémunéré (garde d'enfants, ménage, cuisine, soin aux personnes âgées...) et/ou à se soumettre à des relations sexuelles. Dans certains cas, ces contreparties peuvent être exposées dès le début, pour d'autres elles apparaissent une fois que les femmes sont hébergées. Dans ce contexte, refuser signifie devoir retourner à la rue.

« La majorité des personnes LGBTQ+ que l'on accompagne viennent soit de la rue, soit d'hébergement chez des tiers mais pas stables ou dangereux, avec des abus, de la violence, des contreparties de faveurs sexuelles. » (Projet Escale, Association Basiliade, Paris)

¹⁰⁵ Observatoire du Samusocial de Paris et Institut de démographie de l'Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne (IDUP), « Droits, santé et accès aux soins des femmes hébergées, isolées, réfugiées », 2018.

¹⁰⁶ FORS Recherche sociale, « L'hébergement dans le logement d'un tiers – les solidarités privées à l'épreuve, dans un contexte de crise du logement », *Recherche sociale*, n°203, juil-sept 2012.

¹⁰⁷ Stella Noemi, « Des solidarités entre compatriotes ? Vulnérabilités résidentielles et stratégies d'hébergement des exilé-e-s LGB en Île-de-France », *Populations vulnérables*, 9, 2023.

Sur internet, il est courant de trouver des annonces de colocation ciblant explicitement des femmes contre paiement en nature¹⁰⁸. Ces propositions qui peuvent être caractérisées de harcèlement sexuel, d'abus de faiblesse, voire de proxénétisme, sont passibles de 375 000 € d'amende et sept ans de prison. Mais les victimes étant généralement en situation de vulnérabilité ne les dénoncent que très rarement.

Ces situations d'exploitation, sous couvert de service rendu à l'hébergeur, peuvent parfois durer des années jusqu'à ce que la personne soit remise à la rue ou décide de quitter elle-même le domicile. Elles touchent notamment des femmes exilées, en situation administrative précaire, qui se tournent vers des membres de leur communauté ou se retrouvent la proie d'abus de particuliers ou de réseaux de traite des êtres humains¹⁰⁹.

Les échanges économico-sexuels imposés dans le cadre d'hébergement chez un tiers sont parfois « normalisés » par les femmes qui les subissent. Pour rendre ces situations plus acceptables aux yeux des autres – et à leurs yeux aussi – les femmes présentent parfois l'hébergeur comme leur « copain », ce qui tend à invisibiliser les violences auxquelles elles sont confrontées.

« La majorité des femmes que l'on rencontre ont fait peu ou pas de rue. Une grande partie sont des primo-arrivantes, elles sont parfois hébergées chez des gens qu'elles ne connaissent pas forcément et certaines vont se retrouver en situation d'exploitation et cela peut durer quelques mois à des années. Elles ont gardé des enfants, personnes âgées, ont fait des ménages de famille en famille, mais d'autres sont contraintes d'accepter un hébergement contre des faveurs sexuelles pour échapper à la rue qui fait tellement peur. Lorsqu'elles ont été mises dehors ou qu'elles ne peuvent plus supporter leur situation, elles arrivent à la Cité des dames pour demander de l'aide : une évaluation et un accompagnement social, psychologique et médical sont proposés à chacune d'entre elles. » (Cheffe de service de la Cité des Dames, Armée du Salut, Paris 13e)

Sans qu'il y ait nécessairement une situation de violence ou d'exploitation, l'hébergement chez un tiers induit une relation sociale asymétrique¹¹⁰. Cette situation génère des difficultés spécifiques pour les femmes hébergées chez un tiers, a fortiori lorsque l'hébergeur est un homme. C'est ainsi qu'elles sont soumises à des injonctions de genre, en particulier l'injonction à la pudeur qui conduit certaines d'entre elles à limiter leur présence dans le logement et leurs usages des espaces communs.

¹⁰⁸ Voir à ce propos la vidéo de Brut : <https://twitter.com/brutofficiel/status/1573198477194043392>

¹⁰⁹ Camille Schmoll, *Les damnés de la mer, femmes et frontières en Méditerranée*, La Découverte, p.248, 2020.

¹¹⁰ Anne Gotman, *Le sens de l'hospitalité*, Le Lien social, p.544, 2021.

Certaines femmes ayant été hébergées chez des hommes expliquent ainsi passer le moins de temps possible dans le logement, afin de limiter leurs contacts avec l'hébergeur. Ces stratégies semblent d'autant plus importantes lorsque la femme accueillie ne dispose pas d'une chambre personnelle au sein du logement. Ces stratégies témoignent du paradoxe particulier auquel ces femmes sont confrontées : alors que l'hébergement chez un tiers est mobilisé comme une solution de mise à l'abri en vue de s'extraire de la rue, l'espace extérieur redevient finalement une solution la journée, pour se libérer des contraintes qui pèsent sur elles au sein du logement.

La famille H. se compose d'un couple âgé d'une soixantaine d'années, et de trois enfants majeurs. Sans domicile depuis leur arrivée en France, ils alternent entre différentes solutions d'hébergement chez un tiers. L'injonction à la pudeur et l'absence d'intimité au sein du logement conduisent Madame H. à passer la majeure partie de la journée à l'extérieur du logement et à limiter ses usages des espaces communs, notamment de la salle de bain. *« Ça veut dire que ma femme par exemple, passe toute la journée en dehors de la maison pour qu'on ne fasse pas de contact. Par exemple, si ma femme veut prendre une douche. Comment on va faire ? La douche c'est presque à côté du salon. Quand il sort, elle prend sa douche. »*

c. L'absence de logement : un risque d'entrée en prostitution, un obstacle pour en sortir

Outre la prostitution forcée dans le cadre de réseaux de proxénétisme, **l'absence de domicile peut conduire à la prostitution comme moyen de retrouver une autonomie financière et une solution de logement**. C'est notamment le cas pour les femmes exilées, sans droit au séjour, confrontées à une très grande précarité à leur arrivée en France et contraintes à rembourser des sommes considérables aux passeurs¹¹¹. C'est également le cas de jeunes femmes étrangères quand elles sont déboutées du droit d'asile, mises à la porte des CADA et se retrouvent alors à la rue.

« Dans la rue ce sont essentiellement des femmes migrantes. Elles se prostituent pour rembourser leur dette au passeur. Beaucoup ont été déboutées de l'asile. »
(Travailleur social de l'association Cabiria, Lyon)



Tasha, déboutée du droit d'asile, se prostitue pour subvenir à ses besoins

À son arrivée en France en 2013, Tasha est hébergée par un compatriote qui l'accompagne à la préfecture pour déposer sa demande d'asile. Elle est ensuite accueillie en CADA (centre d'accueil pour demandeur d'asile). En 2015, sa demande d'asile est rejetée définitivement par la Cour nationale

¹¹¹ Camille Schmolli, *Les damnés de la mer, femmes et frontières en Méditerranée*, La Découverte, p.248, 2020.

du droit d'asile. Elle perd alors son hébergement et se tourne vers d'autres compatriotes pour être hébergée, avant de se mettre en couple. Elle vit alors deux ans chez son conjoint. Mais le couple se sépare en 2017 et Tasha se tourne à nouveau vers des compatriotes pour être hébergée. C'est à ce moment-là qu'elle commence à exercer la prostitution, par le biais d'une femme avec qui elle était hébergée en CADA. Sans droit au séjour (malgré une demande de réexamen de sa demande d'asile puis une demande de titre de séjour pour étranger malade), il s'agit de la seule solution qu'elle identifie pour subvenir à ses besoins, et à ceux de ses enfants restés dans son pays d'origine.

La prostitution touche également de nombreuses personnes transgenres et étrangères, arrivées en France dans des conditions très précaires, confrontées à la discrimination du marché de l'emploi liée à leur identité de genre et qui ont trouvé dans la prostitution un moyen de gagner leur autonomie financière.

« *La population prostituée a évolué à partir des années 1990, avec de plus en plus de personnes transgenres et étrangères.* » (Travailleur social de l'association Cabiria, Lyon)

La position « abolitionniste » de l'État français visant à empêcher la prostitution (en sanctionnant en premier lieu les travailleuses du sexe par le biais du « délit de racolage » puis à partir de 2016 en sanctionnant le client), **a contribué à invisibiliser les prostituées.**

La législation sur le travail du sexe rend complexe l'accès au logement pour les personnes qui l'exercent. Souvent sans fiche de paie ni droit au séjour, les travailleuses du sexe ne peuvent pas avoir accès à un logement social et se retrouvent fréquemment sous l'emprise de propriétaires abusifs, parfois marchands de sommeil, exigeant des loyers démesurés pour des logements dégradés ou recherchant un « paiement en nature ». Dépourvues de contrat de bail, elles sont dans ce cas à la merci du propriétaire qui peut les expulser du jour au lendemain. Le logement étant pour certaines également leur lieu de travail, il représente le pilier de leur quotidien.

« *L'hébergement c'est compliqué, le logement encore plus pour des femmes qui le plus souvent ont des revenus qui ne sont pas déclarés, comme ce n'est pas une activité reconnue. Beaucoup d'usagères passent par des systèmes de sous-location sans droit ni titre et sont expulsables à tout moment, 300 euros une chambre par mois. Il y a aussi le privé, avec des 40 m² pour 1 200 euros, elles ont de l'argent mais pas de fiches de paie donc elles se retrouvent dans des situations où le propriétaire se doute que la personne se prostitue et il en profite. Les propriétaires qui acceptent de louer leurs appartements sans garantie en profitent. Ils demandent parfois des paiements en nature.* » (Travailleur social de l'association Cabiria, Lyon)

Pour éviter d'avoir affaire à des marchands de sommeil, certaines travailleuses du sexe font le choix coûteux de l'hôtel et dépensent parfois près de 2 000 € de loyer mensuel.

Facteur possible d'entrée dans la prostitution, l'absence de logement apparaît aussi comme un obstacle quand une femme souhaite en sortir.

Si l'État considère les femmes en situation de prostitution comme des victimes, cette perception se heurte dans les faits à « l'idée de conditionnalité dans la mise en œuvre de la solidarité sociale »¹¹². Ainsi, pour bénéficier du statut de victime et des droits qui y sont associés, les personnes souhaitant quitter la prostitution à travers un « parcours de sortie de la prostitution » (PSP) doivent démontrer qu'elles « méritent » d'être aidées. Cela implique de prouver l'arrêt de la prostitution en se soumettant au contrôle d'une association, mais également de fournir des preuves d'insertion socio-professionnelle. Ce deuxième attendu est d'autant plus fort que le PSP s'adresse en majorité à des femmes migrantes¹¹³.

S'inscrire dans le cadre d'un PSP demande un engagement fort de la part des femmes : non seulement elles doivent cesser de se prostituer, et ainsi perdre leur unique source de revenus, mais elles doivent de surcroît fournir un travail bénévole pour prouver qu'elles cherchent activement à s'insérer en France. L'ensemble de ces efforts doivent commencer avant le dépôt d'une demande de PSP, puisque les pièces justifiant de cet investissement sont à joindre au dossier. Pour aider les femmes à réaliser ce travail, qui s'étend souvent sur plusieurs mois si ce n'est une année, aucune compensation financière n'est prévue. La privation de domicile personnel n'est pas prise en compte non plus, alors même qu'elle concerne la majorité des femmes souhaitant sortir de la prostitution. Durant cette période, les femmes restent donc tributaires du 115 et de l'hébergement chez un tiers, une précarité résidentielle qui complique fortement la démarche d'insertion dans laquelle elles doivent s'inscrire et ... qui peut conduire à les maintenir dans une situation de prostitution.

Après obtention de leur premier récépissé, lorsque leur demande de PSP a été acceptée, la question du logement et de l'hébergement demeure très difficile. Aucune place d'hébergement spécifique n'est prévue à l'échelle nationale, si ce n'est le dispositif Ac.Sé qui propose 102 places d'hébergement destinées aux femmes victimes de la traite des êtres humains devant changer de territoire pour être protégées¹¹⁴. Précisons néanmoins que les femmes victimes de prostitution peuvent accéder aux dispositifs d'hébergement réservés aux femmes victimes de violences familiales.

Les femmes concernées par un PSP sont par ailleurs en difficulté pour accéder au logement au regard de la précarité de leur autorisation provisoire de séjour d'une durée de six mois (renouvelable trois fois). Ainsi, bien qu'elles figurent

¹¹² Bernheim 2012 cité par P. De Montvalon, « Sous condition « d'émancipation active » : le droit d'asile des prostituées nigérianes victimes de traite des êtres humains », *Droit et Société*, n°99, 2018.

¹¹³ P. De Montvalon, « Sous condition « d'émancipation active » : le droit d'asile des prostituées nigérianes victimes de traite des êtres humains », *Droit et Société*, n°99, 2018.

¹¹⁴ Données 2020. <https://www.acse-alc.org/images/Bilan%202021final.pdf>

parmi les publics prioritaires au logement social, dans les faits, elles peinent à y accéder, y compris lorsqu'elles travaillent. Or, si les femmes arrivent à trouver un emploi malgré le caractère temporaire de leur autorisation de séjour, il convient de souligner que l'absence de logement à laquelle elles restent soumises risque en retour de fragiliser leur insertion professionnelle et donc le renouvellement de leur titre provisoire de séjour.

Au-delà de la lutte contre la prostitution, le « parcours de sortie de la prostitution » se conjugue aussi avec les enjeux de la politique migratoire française, parmi lesquels figure le souci d'une immigration davantage contrôlée. Ainsi, si la loi de 2016 vise à aider les femmes victimes de la prostitution, elle veille aussi à ne pas créer ce que d'aucuns qualifient « d'appel d'air migratoire ».

« On a réussi à accompagner 50 femmes qui ont eu un statut de réfugiées pour ce motif de traite des êtres humains. Depuis 2008, c'est de plus en plus compliqué de faire reconnaître ce motif, les exigences de l'OFPRA et de la CNDA se sont durcies : il faut une démonstration que les femmes se sont distancées et ne sont plus en lien avec le réseau de traite via un hébergement, mais comme elles n'arrivent pas à avoir un hébergement c'est très compliqué. » (Travailleur social de l'association Cabiria, Lyon)

Dans ce contexte de méfiance et de contrôle, le logement reste très largement un impensé, alors qu'il figure parmi les facteurs d'entrée et de sortie de la prostitution.

Les associations qui défendent les droits des travailleuses du sexe, telles que l'association Cabiria qui mène des actions de prévention en santé et de suivi social auprès des travailleuses du sexe la nuit à Lyon, peuvent rencontrer des difficultés croissantes du fait des tensions accrues avec les orientations fixées par l'État.

« En 2010, la DDCS nous a enlevé une subvention de 108 000 euros, ce qui a entraîné la suppression de deux postes. La subvention a été coupée car on soutenait les personnes dans leurs revendications et on faisait des manifs avec elles. En 2002, on était 30 salariés à Cabiria, aujourd'hui il y a 7 postes (une médiatrice culturelle roumaine, nigériane, hispanophone, bulgare, trois animatrices-animateurs, une infirmière et un travailleur social). On a perdu environ 700 000 euros en 15 ans. » (Travailleur social de l'association Cabiria, Lyon)



Faith : Répondre aux injonctions du PSP, pour regagner de l'estime de soi

Faith est arrivée en France en 2016. Elle a vécu trois ans à Paris, période durant laquelle elle s'est prostituée. Lorsque sa demande d'asile est refusée à la CNDA, en 2019, elle s'installe à Grenoble pour faire une demande de

réexamen qui n'aboutira pas. Faith est alors orientée vers une association qui accompagne les femmes en sortie de prostitution. Après deux années de grande précarité, alternant entre des nuits d'hébergement via le 115, à la rue, ou chez des tiers, elle arrive à déposer un dossier pour entrer en « parcours de sortie de la prostitution » (PSP) en décembre 2021, et obtient son premier récépissé en janvier 2022.

Faith démontre qu'elle répond à toutes les attentes de ce parcours. En particulier, elle insiste sur l'importance de son investissement bénévole qui, au-delà de la condition qu'il constitue pour obtenir un titre de séjour, est aussi pour elle une source de fierté : « *À travers ça, ceux qui décident de te donner des papiers vont dire "cette femme peut travailler, être bénévole cela veut dire qu'elle sait travailler"* ». Pour cela, elle informe régulièrement son assistante sociale de ses activités et de ses projets : « *[Aux assistantes sociales de l'association] je leur ai dit que je coiffe et qu'aussi je fais de la pâtisserie, je leur envoie des photos. Donc, je leur ai prouvé que oui, je sais faire des choses, je sais faire de la pâtisserie* ». Malgré tous ces efforts et ces contrôles, ce stigmate lui est souvent rappelé dans le cadre de son parcours pour accéder au droit commun : « *Pour que Pôle emploi prenne en compte l'inscription, on est obligé de fournir la lettre du préfet où est marqué "vous venez d'être acceptée en parcours de sortie de prostitution au titre de la lutte contre la traite, etc."*. Pareil à la banque il a fallu la présenter, il faut la présenter de partout », déplore la travailleuse sociale qui l'accompagne. Un passé que Faith s'attache pourtant à garder secret auprès de ses proches.

d. Rapports et inégalités de genre en bidonvilles

Le bidonville, caractérisé par la précarité économique et matérielle de ses occupants et occupantes, est un espace genré qui ne produit pas les mêmes effets sur les hommes et les femmes. Le rôle de chacun, l'organisation des tâches et l'attribution des responsabilités sont fortement régis par des logiques de genre. Subordonnées aux conditions météorologiques et aux manques d'équipement, les tâches des femmes sont plus chronophages, plus énergivores et plus pénibles. Sans compter que les expulsions fréquentes les contraignent à avoir un équipement minimaliste qui peut être rapidement déménagé ou renouvelé en pratiquant la récupération. À cela s'ajoutent les difficultés d'approvisionnement en eau, en électricité et de ramassage d'ordures.

L'attention pour la propreté au sein des baraques et du bidonville revêt une symbolique particulière pour les femmes puisqu'elle vise à garantir un espace de vie décent à la cellule familiale et donc au bien-être des enfants. Cette attention participe également à la mise à distance de nombreuses stigmatisations qui frappent les habitants et habitantes de bidonvilles. D'un autre côté, ces responsabilités produisent des effets ambivalents puisqu'elles leur confèrent un certain pouvoir, en leur donnant un rôle de porte-parole de la famille auprès des professionnels de

la santé, de l'éducation et de l'administration. **Ce sont souvent les femmes, et en particulier les mères, qui sont chargées de demander la mise à l'abri lors de l'expulsion d'un bidonville.** Elles jouent à ces occasions un rôle décisif pour l'avenir de leur famille. Comme le rapporte une médiatrice scolaire dans un bidonville, « *ce sont elles, les cheffes de famille* ».

Tous ces éléments ont des répercussions importantes sur l'intégration des femmes dans la société. **La saturation de leur temps par les tâches quotidiennes rend plus difficile l'accès des femmes au marché du travail.** Pour leurs filles, l'organisation de la vie quotidienne a également un impact significatif les conduisant à une déscolarisation rapide, même lorsqu'elles ont un bon niveau scolaire, afin d'aider à la réalisation des tâches domestiques tout en se préparant à leurs futurs rôles de mères et d'épouses.

« Il va y avoir des déscolarisations relativement tôt à cause de la perspective d'un mariage mais même, on voit qu'elles décrochent assez rapidement parce qu'elles doivent s'occuper des frères et sœurs. Grosso modo, elles vont subir une forme de pression familiale interne qui fait que dès 11-12 ans, dès qu'elles arrivent au collège, l'école ne devient plus une priorité au sein de leur famille et même des filles qui ont un bon niveau on sent que c'est plus difficile de suivre l'école après. »
(Sociologue de l'association Trajectoires, Paris)

En bidonvilles, **les femmes ont un rapport au corps marqué par la prégnance du contrôle social et la précarité des conditions de vie.** La petitesse de l'espace privé et le manque d'installations soumettent davantage les femmes au voyeurisme qu'en logement classique. Comme le souligne Monika, femme ayant vécu en bidonville, « *quand vous voulez vous laver, il faut bien fermer la porte et je dois parler à une autre femme pour qu'elle reste devant la porte* ». Les femmes rencontrent également des difficultés pour se protéger du regard des autres en période de règles, souvent considérées comme taboues, alors que le manque de moyens les empêche parfois d'acheter des protections hygiéniques.

De plus, de nombreuses grossesses précoces ont été recensées dans les bidonvilles, notamment par Médecins du Monde. La marge de manœuvre dont elles disposent pour choisir de devenir mères, ou non, est d'autant plus faible qu'elles ont difficilement accès à la contraception.

Les femmes sont surexposées aux violences sexistes, sexuelles et conjugales en bidonvilles, principalement du fait de la cohabitation imposée et subie, qui caractérise les bidonvilles. D'après les professionnelles interrogées au cours de cette enquête, les situations de violences conjugales seraient courantes en bidonvilles mais ne donneraient presque jamais lieu à une réelle prise en charge. Même lorsque les femmes les alertent (ou qu'elles remarquent ces violences), les professionnelles se retrouvent rapidement impuissantes, leur pouvoir d'action étant limité face à l'emprise de l'entourage, notamment de la belle-famille. Tant que les femmes restent dans cet environnement, les situations de violences conjugales se répètent et sont banalisées.



Le projet femmes de l'association ACINA

L'association ACINA (Accueil, Coopération, Insertion pour les Nouveaux Arrivants) accompagne vers l'insertion socio-professionnelle les personnes ayant connu un parcours migratoire et vivant en habitat indigne et/ou précaire (bidonvilles, squats, hôtels sociaux) en Île-de-France. L'association a développé un projet dédié aux femmes.

« On a créé ce projet parce que les femmes venaient moins nous chercher dans les démarches d'insertion socio-professionnelle que les hommes. Elles sont mises de côté sur cette question pour plusieurs raisons. La première raison, c'est la garde des enfants. La deuxième raison, c'est que les femmes que l'on rencontre sur les bidonvilles se marient très jeunes et deviennent mamans très jeunes, elles sont submergées très vite par ce rôle assigné. » (Directrice de programme en Île-de-France)

Depuis 2020, des journées thématiques et des ateliers collectifs sont organisés en non-mixité pour aborder des sujets choisis par les femmes : conditions de vie en habitat précaire, accès à l'hygiène et à la santé, précarité menstruelle, scolarisation des enfants, violences conjugales et intrafamiliales, mariages et grossesses précoces, charge mentale liée aux dynamiques familiales, etc. Le projet propose également des cours de français, des ateliers de socio-esthétique pour revaloriser l'estime de soi, ainsi que la découverte des métiers et du système d'emploi en France. *« Notre objet est de créer une génération de femmes conscientes de leur pouvoir et de leur rôle dans les dynamiques de changement, et on voit déjà une évolution. »* Le projet s'appuie sur la participation active des femmes qui sont invitées à proposer leurs idées et à participer à l'animation de certains ateliers, ainsi que sur le principe de pair-aidance, en favorisant la rencontre avec des femmes aux parcours similaires qui sont désormais dans une situation d'insertion stable. À ce jour, le projet a bénéficié à plus d'une centaine de femmes.

2. L'hébergement institutionnel : une protection imparfaite pour les femmes et les personnes LGBTQ+

a. Le genre, facteur de protection dans la prise en charge institutionnelle ?

L'enquête Insee de 2012 révèle que la part des femmes tend à augmenter parmi les personnes sans domicile : deux personnes sur cinq sont des femmes en 2012 contre une sur trois en 2001. Mais alors qu'elles sont plus souvent en situation de précarité économique que les hommes, les femmes sont bien moins nombreuses à être sans domicile et *a fortiori* sans abri (parmi les sans-domicile francophones, on compte 38 % de femmes, et 5 % de femmes parmi les sans-abri francophones). Seraient-elles « mieux protégées » que leurs homologues masculins ?

De plus, les femmes connaissent des conditions d'hébergement ou de logement

relativement meilleures que les hommes : elles sont plus souvent accueillies à l'hôtel ou en logement que les hommes et, à situation d'hébergement équivalente, elles ont plus souvent accès à des toilettes ou une douche dans la chambre d'hôtel et sont moins souvent contraintes de quitter leur chambre en journée.

« *Les représentations sociales liées au genre, qui associent les femmes à des personnes plus vulnérables que leurs homologues masculins, jouent vraisemblablement en faveur d'une mise à l'abri plus fréquente et d'une orientation vers des hébergements situés dans le haut de la hiérarchie du paysage institutionnel que pour les hommes*¹¹⁵. » (Marie Loison et Gwenaëlle Perrier, sociologues)

Si la violence de la rue est réelle quelle que soit le sexe, les violences de genre exposent les femmes sans domicile à des situations encore plus aigües de vulnérabilité que les hommes. L'étude « Halte femmes » réalisée en 2016 par l'Observatoire du Samusocial de Paris¹¹⁶ montre que plus de 90 % des femmes vivant dans la rue ont été victimes de divers types de violences : insultes, exploitations, agressions, viols...

Toutefois, la pénurie de places d'hébergement d'urgence dans des territoires tels que l'Île-de-France, ne permet pas de répondre à l'ensemble des besoins, même lorsque la personne en demande est une femme. Le baromètre réalisé par l'UNICEF et la FAS en août 2022 dénombre près de 900 femmes seules avec enfants sans solution d'hébergement¹¹⁷. Au 27 décembre 2022, ce chiffre est redescendu ensuite à 619 personnes, parmi lesquelles les deux tiers déclarent avoir passé la nuit précédente à la rue. C'est ce que constate aussi cette association d'accueil des femmes migrantes à Bordeaux.

« *Il y a beaucoup de choses qu'on ne faisait pas avant concernant le logement à Promofemmes mais depuis 3 ou 4 ans, plus d'un tiers des adhérentes sont mal logées ou pas logées, en squat ou à la rue. On accompagne les déménagements de squat en squat comme on peut... On fait des demandes sur le droit commun, mais le 115 ça n'avance pas. Certaines sont avec des enfants : le mois dernier on a rencontré une femme avec un enfant handicapé dormant à la rue. Maintenant c'est même compliqué de trouver une place en squat, c'est un comble ! Aujourd'hui, la première demande des femmes qui arrivent sur Bordeaux c'est « est-ce que vous avez un logement pour moi ? ». Avant, c'était moins prioritaire. »¹¹⁸ (Association Promofemmes, Bordeaux)*

L'analyse des trajectoires des femmes sans domicile montre aussi qu'elles bénéficient d'une relativement meilleure protection en tant que mères. Ainsi, la présence d'enfants augmente les chances de se voir attribuer un hébergement

¹¹⁵ Marie Loison, et Gwenaëlle Perrier. « Les trajectoires des femmes sans domicile à travers le prisme du genre : entre vulnérabilité et protection », *Déviance et Société*, vol. 43, no. 1, 2019, pp. 77-110.

¹¹⁶ Observatoire du Samusocial de Paris, « Les femmes seules dans le dispositif de veille sociale : une enquête auprès du public accueilli à l'ESI « Halte Femmes » », 2016.

¹¹⁷ UNICEF et Fédération des acteurs de la solidarité (FAS), *Baromètre enfants à la rue 2022*.

¹¹⁸ Analyse réalisée par Carole Lardoux, responsable de l'animation de l'observation à la FAS. Le même jour, 224 femmes seules avaient formulé une demande non-pourvue au 115, contre 1 014 hommes seuls.

de meilleure qualité. La surreprésentation des femmes parmi les ménages sans domicile avec enfants (78 % sont des femmes) explique leur moindre présence dans des centres d'hébergement collectifs ou à la rue car l'intérêt de l'enfant prime.

La priorisation ne se fait pas tant sur le sexe de l'individu que sur sa composition familiale (présence d'enfants), son état de santé et son âge (priorité aux moins de 25 ans et plus de 60 ans).

« Le sexe n'entre pas particulièrement dans le critère de vulnérabilité. Mais être une femme augmente les chances d'avoir une place au 115 du fait qu'elles sont plus souvent avec un enfant. Il y a eu plus de places familles créées ces dernières années. » (Directeur général adjoint du SIAO 93)

b. Une protection « traditionnelle » des mères face au sans-abrisme qui tend toutefois à s'éroder

Si la maternité peut être source de protection, le nombre d'enfants à charge et a fortiori quand ils grandissent, peut représenter un « handicap » dans l'accès à une solution d'hébergement ou de logement¹¹⁹.

Ainsi, dans les territoires très tendus comme l'Île-de-France, l'hébergement de femmes avec plusieurs enfants reste très difficile : *« On a plus de facilités à trouver des solutions pour des femmes avec un enfant que pour des femmes avec deux enfants. Il y a beaucoup de places créées pour les femmes victimes de violences, les femmes enceintes et les femmes sortant de maternité mais avec des petites typologies »*, témoigne le directeur général adjoint du SIAO 93.

L'accroissement dans la dernière décennie du nombre de femmes avec enfants à la rue vient conforter l'hypothèse d'un affaiblissement de la protection que conférait le statut de mère isolée. Bien qu'il n'existe pas de statistiques nationales, la situation des femmes enceintes ou sortantes de maternité sans solution d'hébergement semble prendre de l'ampleur.

En 2016, la Fondation Abbé Pierre alertait sur la situation de nombreuses femmes enceintes et précaires en France (*« Le 115 pour berceau ? »*)¹²⁰ et dénonçait *« l'absence de suivi en amont de la grossesse et un manque de logements adaptés à la sortie de la maternité »*.

¹¹⁹ Maryse Marpsat, « Un avantage sous contrainte. Le risque moindre pour les femmes de se trouver sans abri », *Population*, 54(6), 1999, p. 885-932.

¹²⁰ Fondation Abbé Pierre, *Rapport sur l'état du mal logement en France*, rapport annuel n° 21, 2016.

¹²¹ Médecins du Monde, « Observatoire de l'accès aux droits et aux soins dans les programmes de médecins du monde en France », 2019.

En 2019, parmi les 3 657 femmes âgées de 11 à 59 ans rencontrées en consultation médicale par Médecins du Monde, 11,7 % étaient enceintes¹²¹. Le rapport met en évidence des conditions de logements particulièrement précaires : 60 % des femmes enceintes rencontrées étaient hébergées chez des tiers (connaissances ou associations), 23 % étaient sans domicile fixe (en structure d'hébergement ou à la rue) et 8 % vivaient en squats/bidonvilles.

Dans ce contexte de pénurie de places d'hébergement, l'hôpital devient une variable d'ajustement pour l'hébergement des femmes enceintes et des jeunes mères.

« Pour les femmes enceintes, s'il n'y a pas eu d'orientation SIAO avant l'accouchement, c'est l'hôpital qui prendra le relais. » (Cheffe de service de la Cité des Dames, Armée du Salut, Paris)



La situation des femmes enceintes ou des jeunes mères sans solution d'hébergement à Nantes : l'implication de la maternité du centre hospitalier universitaire (CHU) pour leur éviter la rue

Depuis 2019, les acteurs du territoire nantais notent une augmentation du nombre de femmes enceintes ou ayant récemment accouché à la rue. **La maternité du CHU de Nantes observe une augmentation significative du nombre de patientes sans hébergement : elles représentent 3 % des naissances en 2019** (entre 8 à 16 personnes par mois), trois fois plus que l'année précédente¹²². **Parallèlement, le SIAO44 connaît une saturation de ses dispositifs d'hébergement d'urgence.** En 2019, 160 femmes ont sollicité 1 760 fois le 115, pour un taux de refus de 81 %. Au moment de la demande, pourtant, 79 % des femmes étaient à la rue et 37 % y avaient dormi la veille¹²³.

Face à l'accroissement des demandes d'hébergement et en raison également du manque de places dans les centres d'accueil de demandeurs d'asile¹²⁴, le SIAO manque de places d'hébergement pérenne à proposer aux femmes enceintes ou venant d'accoucher. Ainsi, **à partir du début de l'année 2019, le SIAO44 a pu proposer des abris de nuit aux mamans et**

¹²² Marianne Nouhaud, « T'as combien de 115 aujourd'hui ? » Quand la maternité s'adapte à la grande précarité », Mémoire pour le Diplôme universitaire Précarité, santé maternelle et périnatale de l'Université Paris Descartes, 2021.

¹²³ Médecins du Monde / CHU de Nantes, Giulio Borghi (2021), « Perception de l'impact des habitats instables, indignes, informels et insalubres sur la santé des femmes enceintes et en post-partum ».

¹²⁴ Rappelons qu'un demandeur d'asile sur deux en France n'est pas hébergé d'après Cimade (2021) « Dispositif d'accueil des demandeurs d'asile : état des lieux 2022 », publié le 22 novembre 2021, en ligne : <https://www.lacimade.org/schemas-regionaux-daccueil-des-demandeurs-dasile-quel-etat-des-lieux/>

leurs nouveau-nés sortant de maternité qui ne sont pas adaptés aux besoins d'un nourrisson et d'une mère.

L'instabilité du logement a un impact important sur la santé mentale et physique des femmes enceintes ou ayant récemment accouché.

Les femmes hébergées en habitat instable, indigne, informel ou insalubre¹²⁵ décrivent des effets négatifs sur leur santé mentale (inquiétude, stress, angoisse, épuisement psychique) et physique (fatigue en raison des conditions de vie indignes, risques d'infections...) ainsi qu'un sentiment d'insécurité alimentaire (absence de cuisine – notamment dans les hôtels – ou distribution de nourriture inadaptée). L'étude montre également que les femmes en situation de sans-abrisme ont un suivi de grossesse tardif et irrégulier et sont plus à risques de complications en cours de grossesse ou en suite de couches. De plus, il existe une corrélation entre sans-abrisme et mortalité infantile, accouchement prématuré, retard de croissance intra-utérin et faible poids de naissance.

Les médecins du CHU de Nantes ont donc décidé, pour des raisons médicales, de ne pas faire sortir les nouveau-nés et leurs mamans dans un hébergement discontinu. Dans l'attente de trouver une solution d'hébergement adaptée, **le CHU a dû héberger 134 femmes avec leurs nouveau-nés en 2019, représentant 1 725 jours d'hospitalisation au motif de l'absence d'hébergement**¹²⁶, soit 4,7 lits constamment occupés au cours de l'année pour des raisons autres que médicales. Lorsque la durée de séjour en maternité classique est terminée (au-delà de cinq jours), ces femmes et leurs enfants sont regroupés dans des chambres doubles qui sont « triplées » et des chambres seules « doublées ». Les mères sont impactées psychologiquement par l'instabilité de leur situation d'hébergement et la peur de devoir quitter l'hôpital et se retrouver à la rue : « *Elles sont dans l'attente, dans l'angoisse et le stress des mères se répercute sur leurs nourrissons* ». Leurs journées sont rythmées par les appels au 115 pour tenter de trouver une solution d'hébergement.

Face aux alarmes tirées par les acteurs et actrices associatifs, l'État a annoncé en février 2021 la création de 1 500 places d'hébergement pérenne en direction des femmes sans domicile pré ou post-maternité dont 1 000 places en Île-de-France, ce qui reste insuffisant au regard des besoins.

c. Des solutions d'hébergement inadaptées aux besoins spécifiques des femmes et personnes LGBTQ+

La mixité de l'hébergement questionnée par la spécificité des besoins

La surreprésentation des hommes seuls parmi les publics à la rue a pour conséquence des solutions d'hébergement qui sont très largement pensées pour un

¹²⁵ Médecins du Monde / CHU de Nantes, Giulio Borghi (2021) « Perception de l'impact des habitats instables, indignes, informels et insalubres sur la santé des femmes enceintes et en post-partum ».

¹²⁶ Marianne Nouhaud (2021) *op. cit.*

public masculin, entraînant une inadaptation des dispositifs aux problématiques des femmes et des personnes LGBTQ+.

Les femmes à la rue sont orientées soit vers les places d'hôtel, mais réservées en priorité aux femmes avec enfants et ne proposant pas des conditions de vie adaptées dans la durée, soit vers des dispositifs d'hébergement spécialisés (femmes victimes de violences, maternité...) mais dont les places font cruellement défaut, soit vers des dispositifs d'hébergement généralistes, accueillant un public mixte, en majorité des hommes seuls. Pour des personnes ayant subi des violences de genre, la possibilité de se retrouver dans un hébergement collectif avec un potentiel agresseur (homme ou personne homophobe ou transphobe) peut engendrer une peur mais également des risques de reproduire des situations de violences au sein de la structure.

La prise en compte des besoins spécifiques des femmes et personnes LGBTQ+ sans domicile invite ainsi à poser la question de la mixité dans les structures d'hébergement. Que ce soit en tant que femmes ou personnes LGBTQ+, la mixité dans ces structures conduit soit à les invisibiliser, soit à les surexposer aux regards, accentuant une situation de vulnérabilité¹²⁷.

« Les centres d'hébergement mixtes sont des lieux de vie en collectif comme les autres. S'y reproduisent les mêmes schémas sociaux que partout dans la société. Mais le public féminin de ces centres, en très grande précarité, est particulièrement exposé aux violences et invisibilisé. » (Présidente de la Fondation des Femmes)

« Parmi les 38 femmes que l'on accompagne, quasiment aucune ne veut aller dans les centres d'hébergement car elles ne se sentent pas en sécurité. » (Association Abri de Femmes, Paris)

La mixité dans l'hébergement conduit de nombreuses personnes LGBTQ+ à dissimuler leur orientation sexuelle ou leur identité de genre¹²⁸, pour éviter les ennuis, en adoptant notamment une apparence physique conforme à la norme hétérosexuelle cisgenre (retirer tout signe « queer » dans les vêtements, les *piercings*, la coupe de cheveux...). C'est plus souvent une tactique de survie qu'un choix délibéré. La dissimulation des corps se pratique au quotidien et est source de stress : une femme trans hébergée dans une chambre partagée avec une autre femme raconte ainsi devoir se changer en se cachant sous les draps ou se réveiller plus tôt pour s'habiller pendant que sa voisine dort encore¹²⁹. Pour éviter au maximum le regard des autres, les personnes LGBTQ+ hébergées ne fréquentent pas ou peu les espaces collectifs. Cette stratégie de dissimulation affecte fortement la santé mentale des personnes concernées. Cette dissimulation est parfois

¹²⁷ Josephine Sauvair et Noemi Stella, « Down-and-out in Paris: being LGBTQ and homeless, a compulsory performance of gender and sexuality », *Gender, Place & Culture*, 2022.

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ La Fondation des Femmes et la Fédération des acteurs de la solidarité, « Un Abri Pour Toutes, pour un meilleur accompagnement des femmes dans les centres d'hébergement mixtes », 2021.

encouragée directement par le personnel employé dans les centres d'hébergement, qui leur conseille de « se faire discrètes » pour ne pas éveiller les soupçons et créer de problèmes avec les autres hébergés¹³⁰.

C'est pourquoi certaines structures font le choix de la non-mixité en réservant l'hébergement aux femmes ou aux personnes LGBTQ+. La non-mixité n'est généralement pas posée comme une finalité en soi mais plutôt comme une période de transition, le temps de permettre à la personne de se reconstruire dans un environnement sécurisant.

« Dans ces dispositifs d'hébergement [mixtes], les personnes LGBTQ+ vivent toutes sortes de violences ou bien elles dissimulent leur orientation sexuelle ou identité de genre. Le choix de la non-mixité est fait pour les préserver de cette violence là et leur permettre d'aimer sans pression, sans peur. » (Projet Escale, Association Basiliade, Paris)

La crainte de se retrouver dans un cadre potentiellement violent a pour conséquence également un non-recours à l'hébergement institutionnel de la part de certaines femmes ou personnes LGBTQ+. Pour les femmes trans dont le changement d'état civil n'a pas encore été réalisé, le risque de se retrouver à partager une chambre avec d'autres hommes potentiellement transphobes suffit à décourager la demande d'hébergement.

« Les personnes s'adressent de moins en moins aux dispositifs auxquels elles ont droits. On a assez peu de données, mais c'est notre constat quotidien. » (ACCEPTESS-T, Paris)

Le principe de non-mixité est d'une manière générale peu accepté en France¹³¹. Des travailleurs sociaux expriment ainsi leur malaise quand il s'agit d'aborder des questions spécifiques liées au genre ou à l'identité sexuelle ou répondent majoritairement qu'il n'est pas utile d'interroger les personnes sur ce sujet, ces informations étant privées et n'ayant pas d'impact sur leur accompagnement social¹³².



« L'Escal » : un projet de colocations de jeunes LGBTQ+ en situation de précarité

L'association Basiliade expérimente depuis septembre 2020 à Paris un projet de colocation pour une trentaine de jeunes LGBTQ+ de 16 à 35 ans en précarité. Trente-deux jeunes hébergés en diffus dans sept appartements

¹³⁰ Josephine Sauvair et Noemi Stella, *op. cit.*.

¹³¹ *Ibid*

¹³² Fédération des acteurs de la solidarité en Ile-de-France, « Accueil et accompagnement des personnes LGBTIQ dans l'hébergement en Île-de-France - État des lieux et préconisations », mars 2020.

bénéficient d'un accompagnement social global avec une diversité de professionnelles (travailleuse sociale, éducatrice spécialisée, juristes, médecins, psychologues...).

Le choix de la colocation non-mixte est issu de la demande des jeunes qui avaient toutes et tous en commun un parcours traumatique lié à leur orientation sexuelle ou leur identité de genre.

« *Un dispositif spécifique permet de ne pas reproduire à nouveau ces traumatismes afin que la personne puisse se reconstruire.* » Noemi Stella, doctorante en sociologie, en charge de la recherche-action avec l'association Basiliade.

Quelques mois après l'entrée dans le dispositif d'hébergement, les professionnels constatent en général une évolution positive sur le plan psychologique et plus précisément une acceptation de soi vis-à-vis de son orientation sexuelle ou de son identité de genre, grâce au fait de côtoyer d'autres jeunes avec des parcours similaires.

Ce projet financé initialement par la Fondation Abbé Pierre a remporté un appel à projet de la Fondation Paris Habitat permettant d'élargir le nombre de personnes accompagnées. La DRIHL apporte également un financement pour pérenniser le dispositif au-delà de l'expérimentation. En 2021, huit personnes sont sorties du dispositif, vers de l'hébergement généraliste, un foyer de jeunes travailleurs, et vers du logement privé en colocation.

Les enjeux de formation et d'accompagnement adaptés à des besoins spécifiques

Au-delà de l'enjeu de la mixité, se pose également la question des moyens et des modalités d'accompagnement au sein des structures, qu'elles soient mixtes ou non. À ce titre, la formation du personnel des centres d'hébergement apparaît comme un enjeu central pour garantir des conditions d'hébergement sécurisantes et respectueuses des différences.

« *Une personne LGBTQ+ dans un lieu mixte, si ce n'est pas « safe », elle va s'invisibiliser, elle va elle-même régler le problème en n'existant plus. Il faut qu'elles se sentent de parler de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre, pour que les personnes accèdent à une protection des équipes et puissent être vraiment soutenues face à des violences. Il faut des dispositifs mixtes mais sécurisés.* » (Projet Escale, Association Basiliade, Paris)

La formation des professionnels doit favoriser le **repérage de situations de violences passées ou présentes parmi les personnes hébergées**, permettre de savoir comment réagir et apporter des réponses. Il s'agit également de pouvoir aborder les sujets de l'orientation sexuelle ou l'identité de genre comme des éléments constitutifs de l'accompagnement social de la personne.

« *C'est un public qui, plus que les hommes, a été victime de violences ; 9 femmes sur 10 accueillies ici ont des parcours traumatiques. Quasiment toutes ont vécu des situations de violences. Elles ont été victimes parfois toute leur vie. Donc il faut être*

à l'écoute, accueillir la parole. On fait beaucoup de soutien psychologique pour ces femmes. » (Cheffe de service Cité des Dames, Armée du Salut, Paris)

Si des efforts sont réalisés et que le sujet commence à être pris au sérieux, notamment depuis le mouvement #metoo, force est de constater que la formation des professionnels et les moyens dédiés à l'accompagnement restent insuffisants. Malgré une loi de 2014 qui rend obligatoire cette formation sur les violences sexistes, celle-ci reste insuffisamment développée en raison des moyens limités face à une demande croissante des professionnels qui souhaitent monter en compétences sur ces sujets.

« L'obligation de formation des travailleurs et travailleuses sociales sur les violences faites aux femmes est inscrite dans la loi¹³³ mais beaucoup d'institutions et de professionnels n'ont pas intégré cette obligation de formation. Le deuxième problème est la grande absence de financements et de formation dédiée : il est très difficile de trouver des intervenants. » (Ludivine Spanneut, formatrice spécialisée dans les violences faites aux femmes).



Guide à destination des professionnels de structures d'hébergement mixtes

Le projet « Un abri pour toutes » porté par la Fondation des Femmes et la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS)¹³⁴

entre 2016 et 2019 visait à objectiver les raisons pour lesquelles certaines femmes ne voulaient plus recourir aux structures d'hébergement mixtes. Le projet a consisté à observer la situation des femmes dans trois centres d'hébergement d'urgence mixtes : leur cadre de vie, la sécurisation de leurs conditions d'accueil et l'accompagnement proposé notamment dans les situations de violences de genre. Ce travail a donné lieu à la production d'un diagnostic, de préconisations aux professionnels et de recommandations aux pouvoirs publics¹³⁵.

La FAS Île-de-France a également élaboré **un guide à l'attention des professionnels pour améliorer l'accueil, l'orientation et l'accompagnement des personnes LGBTQ+ dans l'hébergement généraliste¹³⁶**. Une dizaine de fiches pratiques apportent des éléments de connaissance et des pistes opérationnelles pour agir concrètement au quotidien dans les centres d'hébergement.

¹³³ Loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants (article 21).

¹³⁴ Fondation des Femmes et Fédération des acteurs de la solidarité, « Un abri pour toutes : mieux accueillir les femmes dans des centres d'hébergement mixtes », 2019.

¹³⁵ Les documents sont accessibles en ligne : <https://fondationdesfemmes.org/actualites/communique-de-presse-un-abri-pour-toutes/>

¹³⁶ Fédération des acteurs de la solidarité Île de France, « Accueil et accompagnement des personnes LGBTQI+ dans l'hébergement en Île-de-France, État des lieux et préconisations », mars 2020.



ZOOM

Penser et adapter la mixité de genre dans les centres d'hébergement : l'exemple du CHU La promesse de l'Aube – association Aurore

En 2016, l'association Aurore a ouvert un CHU accueillant une mixité de publics en termes de sexe (hommes et femmes) mais aussi de composition familiale : personnes isolées et familles.

Des points de vigilance ont porté sur le fait de préserver dans chaque bâtiment des espaces collectifs non mixtes. Dans chaque bâtiment ont ainsi été pensés des espaces pour les hommes seuls, les femmes seules et pour les familles.

Dans le cadre d'un travail mené avec l'association FIT Une femme un toit, la structure a bénéficié d'une formation sur les violences de genre à destination de l'ensemble de l'équipe des salariés, aussi bien des travailleurs sociaux que des agents hôteliers. Cette formation a permis aux professionnels d'acquérir un socle de connaissances partagées nécessaire à l'évolution des pratiques professionnelles.

« Au moment de l'entretien d'admission et lors de la signature du contrat de séjour , on demande à la personne si elle a subi des violences dans son parcours. Et on énonce également l'interdiction des violences. Dès qu'il y a des violences conjugales, on exclut systématiquement l'auteur des violences. »
(Directrice du CHU)



Les groupes de parole de femmes hébergées à l'hôtel accompagnées par le Secours Catholique de Paris

Initiés pendant le confinement dans le Nord-Est parisien, ces groupes de parole de femmes hébergées à l'hôtel ont essaimé dans d'autres arrondissements de la capitale. Initialement destinés à rompre l'isolement et partager le vécu à l'hôtel, ces groupes de parole ont permis aux principales concernées de prendre conscience de leurs droits et à les revendiquer publiquement.

La réalisation d'un court-métrage de fiction à partir du vécu d'une femme à l'hôtel, « Siraba. Le 115 et moi », a ainsi donné lieu à un débat public dans lequel plusieurs femmes ont témoigné de leur parcours de vie à l'hôtel : *« La première fois que je suis arrivée à l'hôtel avec mon fils, j'étais tellement intimidée et triste, je suis restée dans ma chambre jusqu'au lendemain matin sans sortir. Je n'ai pas osé poser de question. Le lendemain matin, on m'a demandé de quitter pour aller dans un autre endroit. Le deuxième hôtel, c'était sale, j'avais des punaises, des souris, je ne dormais pas... J'ai signalé mais on m'a répondu que c'était gratuit... »* ; *« C'est important l'urgence mais ça devient pénible quand ça devient votre espace de vie, votre univers. Quand vous êtes dans l'urgence pendant 10 ans, vous êtes égarée... Et même économiquement ça coûte cher, tout le monde est perdant ».*

3. Les mauvaises conditions d'habitat exacerbées au quotidien pour les femmes

Pour les femmes victimes de mauvaises conditions d'habitat, le poids des représentations sociales genrées accentue les conséquences du mal-logement. Le rôle assigné aux femmes dans le logement, et plus largement dans la « sphère domestique » (tâches ménagères, éducation des enfants...) fait peser plus lourdement sur elles la charge de l'inconfort lié au mal-logement et la responsabilité des démarches pour y apporter des solutions.

a. La fonction « domestique » des femmes

Dans les trois dernières décennies, si les hommes se sont un peu plus impliqués dans l'éducation des enfants, leur contribution aux autres tâches domestiques est demeurée stable. En moyenne, les femmes consacrent 3h52 par jour aux tâches domestiques (ménage, courses, soins aux enfants, etc.) contre 2h24 pour les hommes¹³⁷.

À conditions de logement par définition égales quand le logement est partagé, un couple vit ainsi différemment le mal-logement. Les femmes sont en première ligne : composer avec la suroccupation, subir les aléas du logement humide, prendre en charge les conséquences sur la santé des enfants... Quand le logement ne garantit que peu voire pas de confort, c'est une charge psychologique voire physique qui s'exerce sur elles.

« On accompagne un couple qui a acheté une maison avec des risques structurels méconnus et une chaudière non fonctionnelle. L'homme est en déplacement professionnel toute la semaine. La femme gère tous les problèmes de logement toute seule depuis quatre ans : elle est seule la semaine, avec deux enfants en bas âge et une maison qui demande de nombreux aménagements pour être vraiment confortable et habitable dans toutes les pièces. Il n'y a pas de partage de la charge mentale. » (Association Julienne Javel, Besançon)

Un logement trop petit empêche les ménages de mener une vie quotidienne ordinaire et les contraint à optimiser le moindre geste : organiser et ranger sans cesse l'espace pour le rendre fonctionnel et vivable, veiller à des conditions d'intimité et d'hygiène... Toutes ces tâches qui reposent essentiellement sur les femmes se trouvent complexifiées du fait de la suroccupation du logement. C'est ce dont témoigne cette femme en couple vivant avec ses trois enfants dans 13 m².

« On a des affaires partout, même dans la salle de bains. La journée, on range des courses et du linge dans la douche... Donc à chaque fois qu'on veut prendre une douche, il faut tout enlever. J'essaie de limiter les vêtements, les jouets, mais mon

¹³⁷ Insee, « Depuis 11 ans, moins de tâches ménagères, plus d'Internet », Insee Première n°1377, 2011.

mari craque parfois, et il achète des trucs aux enfants... Après je suis obligée de les rendre et ils pleurent. »¹³⁸

Vivre en logement surpeuplé pénalise aussi fortement la vie sociale et génère frustrations et tensions pouvant engendrer de la maltraitance et des violences, dont les femmes sont les premières victimes. Cette question du surpeuplement et de ses effets a eu un écho encore plus fort pendant la crise sanitaire.

L'impact sur la santé psychique des occupants du logement diffère également selon le sexe. Vivre dans un logement insalubre affecte davantage les femmes que les hommes. Des recherches menées au Royaume-Uni ont révélé que les mères étaient plus susceptibles de souffrir de dépression lorsqu'elles vivaient dans un logement insalubre : 10 % des mères qui vivaient dans un logement très insalubre étaient touchées¹³⁹.

Même quand il n'y a pas de véritable logement, la responsabilité des charges domestiques incombe, comme nous l'avons vu précédemment, le plus souvent aux femmes. Ainsi, dans les squats et bidonvilles, l'enjeu de l'accès à l'eau (pour la cuisine, l'hygiène) repose généralement sur les femmes. Ce sont également elles qui en subissent les conséquences en matière de santé (infections urinaires, mycoses)¹⁴⁰.

b. Vers la sortie du mal-logement : les femmes le plus souvent en charge des démarches

Si les femmes sont les plus exposées aux conséquences néfastes du mal-logement, ce sont elles également qui assument les démarches pour en sortir.

C'est bien cette responsabilité implicite qui est dévolue aux femmes, le plus souvent en tant que mères, qui les conduit à avoir la charge de la gestion des dépenses courantes et à endosser la pression des créanciers en cas de dettes. C'est aussi ce rôle qui les conduit à s'organiser collectivement pour dénoncer les mauvaises conditions d'habitat et revendiquer des droits pour leur famille.

Les femmes en charge de la gestion du budget

Dans un couple, les représentations sociales assignent l'homme à la gestion des finances du ménage et la femme aux tâches domestiques. Cependant, la charge de la gestion du budget diffère nettement selon la situation socio-économique du ménage et le type de dépenses. Ainsi, « *dans les classes populaires, les problèmes d'argent sont des problèmes de femmes* » alors que « *chez les riches le capital est*

¹³⁸ Fondation Abbé Pierre, Rapport sur l'état du mal-logement, rapport annuel n°23, 2018.

¹³⁹ Matt Barnes, Carl Cullinane, Sara Scott and Hannah Silvester, "People living in bad housing – numbers and health impacts", Shelter, 2013.

¹⁴⁰ Médecin du Monde, rapport d'activité scientifique, 2021.

*une affaire d'hommes*¹⁴¹». Au sein du couple, il revient généralement aux femmes de gérer les dépenses courantes tandis que les hommes prennent en charge les dépenses d'épargne.

En cas d'impayé de loyer, c'est ainsi aux femmes que revient le plus souvent la charge de faire face au propriétaire-bailleur. C'est le constat fait par le sociologue Camille François en étudiant les techniques mobilisées par les chargés de recouvrement des loyers chez les bailleurs sociaux. Il met en évidence « *la dimension sexuée de ces techniques qui, ciblant en priorité les femmes, font principalement reporter sur ces dernières l'impératif d'ajustement entre les ressources et les charges du ménage* »¹⁴². Il analyse ainsi le discours des professionnels faisant appel aux obligations familiales incombant à la femme et invoquant la figure de la « mauvaise mère ». Les femmes sont également plus souvent sollicitées en raison de leur caractère jugé « plus responsable » par rapport aux hommes dans le regard des professionnels.

La mobilisation des femmes pour sortir du mal-logement

En première ligne des conséquences des mauvaises conditions d'habitat, les femmes sont aussi plus souvent que les hommes à l'origine des démarches pour en sortir. C'est généralement parce qu'elles constatent au quotidien les conséquences sur la santé des membres de leur famille, qu'elles sont les premières à gérer le mal-logement au sein de leur foyer et qu'elles ont moins souvent un travail salarié, qu'elles prennent davantage à leur charge les démarches pour tenter de trouver des solutions pour un habitat plus digne.

C'est souvent d'elles dont dépendent les démarches administratives pour faire une demande de logement social ou un recours DALO. Certaines organisations qui accompagnent les couples dans leur sortie d'habitat indigne veillent à rééquilibrer ces inégalités, pour s'assurer que les deux conjoints soient également investis dans le projet et qu'aucun ne soit lésé.

« Nous on impose que les deux conjoints soient présents aux rendez-vous sociaux. Pour qu'ils s'impliquent au même niveau car ils sont souvent en copropriété. On a remarqué aussi que c'est plus souvent le nom du monsieur qui est indiqué sur le dossier. On essaye de faire attention à ça. Quand le mari décède, ce sont parfois les enfants qui ont l'usufruit, on travaille à accompagner le couple sur la protection de la conjointe. » (SOLHA Pays de la Loire)

Quand les démarches administratives ne suffisent pas, ce sont aussi souvent les femmes qui se réunissent et organisent des mobilisations pour revendiquer leurs droits auprès des pouvoirs publics. Leur voix, inaudible à l'échelle individuelle, trouve parfois des canaux pour s'exprimer à travers le collectif.

¹⁴¹ Céline Bessière, et Sibylle Gollac (2020), *op. cit.*

¹⁴² Camille François, « Faire payer les femmes : le sexe du recouvrement des dettes de loyer », dans *Le monde privé des femmes*, Anne Lambert, Pascale Dietrich-Ragon, Catherine Bonvalet, Ined Éditions, 2021, pp. 231 à 250.

Leur voix, inaudible à l'échelle individuelle, trouve parfois des canaux pour s'exprimer à travers le collectif.



**« Nos poumons c'est du béton » :
la mobilisation de femmes contre les discriminations
environnementales envers les Gens du voyage**

Un grand nombre d'aires d'accueil destinées à accueillir des Gens du voyage en France revêtent des conditions de vie particulièrement difficiles. C'est le cas de l'aire d'accueil d'Hellemmes-Ronchin, près de Lille, en raison de sa localisation, enclavée entre une cimenterie et une concasserie. La trentaine de familles, regroupant plus de 300 personnes dont deux tiers d'enfants, est installée depuis près de vingt ans sur ce terrain et en subit les conséquences dramatiques sur la santé : infections respiratoires, maladies de peau...

Il y a neuf ans, un groupe de femmes s'est rassemblé au sein d'un collectif pour défendre les intérêts des habitants face aux pouvoirs publics. Carmen, 43 ans, trois enfants, est l'une des fondatrices du collectif : *« On était entre femmes et on parlait tout le temps des problèmes de santé de nos enfants, de nos parents. Quand on faisait le ménage on voyait bien qu'il y avait de la poussière partout. On parlait avec les femmes des autres aires et les enfants étaient plus malades chez nous. Quand la concasserie a ouvert c'était le bouquet final, l'usine de trop et donc on a créé notre collectif ».*

Elle explique qu'elles se sont structurées, ont organisé une manifestation, sollicité les médias et même réalisé un film¹⁴³. Elles ont choisi de se constituer en association en avril 2022 pour avoir plus de poids dans le dialogue avec les pouvoirs publics : *« Depuis qu'on a commencé l'association, ça a évolué un petit peu. Quand on demande un rendez-vous avec les maires, avec ceux qui s'occupent des terrains, il y a une grosse différence, ils nous écoutent plus, ils voient que c'est du sérieux. Il y a deux mois, il y a une sous-préfète qui est venue sur le terrain, d'habitude les gens ne se déplacent pas ».*

Les membres de l'association sont conscientes du travail qui leur reste à mener : *« On a déjà rencontré plusieurs femmes sur d'autres aires d'accueil qui se sont battues, on sait que ça prend dix ans ».* L'association souhaite à terme pouvoir porter la voix des habitants et habitantes des aires d'accueil de la métropole lilloise et œuvrer pour améliorer leurs conditions de vie comme l'explique Carmen : *« On veut réussir à faire déménager notre aire pour montrer que c'est possible et dire aux autres : "regardez, on a pu le faire, vous aussi" et les aider ».*

¹⁴³ « Nos poumons c'est du béton », Collectif des femmes d'Hellemmes-Ronchin, 2016. Disponible en ligne : https://www.synaps-audiovisuel.fr/cinema_voyageur/?p=4179

c. Le mal-logement à l'échelle du territoire : les effets genrés de la relégation socio-spatiale

En raison d'une certaine forme de relégation socio-spatiale, en zone rurale ou périurbaine, mais également à cause de la stigmatisation dont souffrent certaines banlieues de grandes métropoles, les conditions de vie dans ces territoires s'apparentent dans certains cas à une forme de mal-logement. Dans ces situations, là encore, le vécu d'une femme peut différer sensiblement de celui d'un homme.

En zone périurbaine, le repli des femmes sur la sphère domestique

Certains ménages « choisissent » de s'éloigner des centres urbains pour accéder à la propriété et à plus de surface à moyens constants, même si c'est au prix de déplacements plus longs et plus chers et d'un éloignement des réseaux familiaux et sociaux.

L'accès à la propriété dans le périurbain peut avoir un coût social important notamment pour les femmes des classes populaires¹⁴⁴. En les éloignant de leur lieu de travail, l'accession à la propriété dans le périurbain renforce le coût d'opportunité de l'emploi féminin (rapport entre les gains du travail et le coût de ne pas travailler), d'autant plus dans un contexte de crise énergétique renchérissant le coût des déplacements en voiture. Certaines femmes font ainsi le choix, par défaut, d'abandonner leur activité au profit de celle de leur mari. L'effort financier représenté par l'achat immobilier implique une restriction du ménage sur d'autres postes de dépenses, dont figure au premier chef celui des déplacements par le renoncement à un second véhicule. Les hommes continuent ainsi plus souvent à être mobiles, notamment dans le cadre de leur activité professionnelle, tandis que les femmes, plus nombreuses à avoir renoncé à une activité professionnelle faute d'offres à proximité du domicile, apparaissent plus captives. Elles subissent ainsi des choix résidentiels genrés, induisant pour elle un plus grand isolement et un repli sur la sphère domestique.

Par ailleurs, lorsqu'il y a des enfants, ce sont plus souvent les femmes qui vont être accaparées par les trajets pour déposer les enfants à l'école et autres lieux d'activités. Ces mères se retrouvent ainsi prises en étau entre une « hypermobilité contrainte » et une « sédentarité subie »¹⁴⁵.

Au fil du temps, comme le remarque le géographe Lionel Rougé, certaines femmes s'adaptent à ce nouvel environnement et y développent des stratégies

¹⁴⁴ Anne Lambert, « Tous propriétaires ! L'envers du décor pavillonnaire », Seuil, coll. « *liber* », 2015, p. 278.

¹⁴⁵ Lionel Rougé, « Des femmes en périurbain : la réinvention d'un mode de vie ? », dans Anne Lambert, Pascale Dietrich-Ragon, Catherine Bonvalet, *Le monde privé des femmes*, Ined Editions, 2021, pp.149-167.

pour améliorer leur mobilité et développer des réseaux de sociabilité. Pour certains ménages, la contrainte financière ressentie au moment de l'accession à la propriété s'est desserrée, grâce à la fin du remboursement du crédit, permettant de retrouver des marges de manœuvre pour financer l'achat d'un deuxième véhicule ou un permis de conduire pour la femme. La situation financière mais aussi la vie sociale de certaines femmes s'améliorent également grâce au retour à l'emploi. De nombreuses femmes se résignent toutefois à occuper un emploi qui ne correspond pas à leurs qualifications, ni à leurs attentes initiales (des heures de ménage ou des gardes d'enfants dans le voisinage par exemple)¹⁴⁶.

La mobilisation des femmes contre l'isolement en « quartier prioritaire »

Les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) souffrent souvent d'un déficit d'attractivité qui, à bien des égards, est le reflet de la relégation sociale et spatiale dont ils font l'objet. Cet isolement spatial est-il synonyme d'inégalités liées au genre ?

Plusieurs statistiques tendent à donner du crédit à cette hypothèse : seule une femme sur deux vivant en QPV est en emploi chez les 30-49 ans, contre quatre sur cinq dans les autres quartiers¹⁴⁷. Parmi les femmes en emploi celles des QPV travaillent davantage à temps partiel. Les mères cheffes de familles monoparentales y sont surreprésentées (24,1 % contre 15,7 % dans les unités urbaines environnantes)¹⁴⁸. L'occupation de l'espace public dans ces quartiers, parfois plus qu'ailleurs, est fortement genrée : les hommes ont tendance à l'occuper par plaisir et sont davantage statiques, alors que les femmes l'évitent ou y passent par nécessité¹⁴⁹.

L'isolement ou le repli dans le logement des femmes dans ces quartiers est une réalité contre laquelle des associations tentent de lutter en proposant des espaces en non-mixité pour échanger librement et reprendre confiance en soi. C'est le cas de l'association Les Yeux ouverts qui, pendant 16 ans a œuvré dans un QPV à Vannes en faveur de l'émancipation des femmes. Celle-ci a toutefois été contrainte de rendre le local dans lequel elle était installée, faute de subventions suffisantes.

« L'association a été mise en place en premier pour rompre l'isolement des femmes et la solitude, favoriser leur insertion sociale et professionnelle. On a mené une enquête sur le terrain pour voir quels étaient les besoins : ne pas rester chez elles, rencontrer du monde, reprendre un peu confiance. L'association a pris une grosse place dans le quartier, on était une seconde maison, on était ouvert toute la journée pour prendre un café, bavarder... C'est une association de femmes : il faut

¹⁴⁶ Lionel Rougé, « Des femmes en périurbain : la réinvention d'un mode de vie ? », op. cit.

¹⁴⁷ Avis sur la place des femmes et des jeunes filles dans les espaces publics dans les quartiers de la Politique de la Ville 19 / 67 CNV – 21 juin 2018.

¹⁴⁸ Conseil national des villes, « Avis Place des femmes et des jeunes filles dans les espaces publics dans les quartiers de la Politique de la Ville », juin 2018.

¹⁴⁹ Yves RAIBAUD, Membre du HCEFH, géographe, spécialiste de la géographie du genre, chargé de mission égalité femmes-hommes, chercheur au sein de l'unité Passages, CNRS.

que les femmes aient un endroit pour parler librement. Les hommes vont au café à côté... À l'arrivée du Covid, on n'avait plus de subventions, on n'a pas pu garder les locaux parce qu'on ne pouvait pas payer les charges. » (Association Les Yeux ouverts, Vannes)

Cela ne signifie pas pour autant que les habitants et habitantes qui y résident ont le souhait de quitter leur quartier. Dans les zones ciblées par les programmes de rénovation urbaine, l'opposition de nombreux habitants à la démolition de leur immeuble témoigne de leur attachement au quartier et aux réseaux de solidarité et d'entraide qui permettent notamment aux femmes seules ou aux mères seules avec enfants de compter sur leur voisinage. Si elles sont moins souvent en emploi qu'ailleurs, nombreuses sont les femmes en QPV fortement investies dans le tissu associatif.

C'est l'objet du collectif Kuné co-fondé par Régine Komokoli¹⁵⁰ dans le quartier Villejean à Rennes : rendre visibles les liens d'entraide tissés par les femmes du quartier et leur donner la possibilité de s'exprimer. Le collectif qui rassemble aussi bien des membres de la paroisse de Saint-Luc que du centre musulman Avicenne, des jeunes militantes féministes ou des fonctionnaires retraitées, organise ainsi des activités au sein du quartier et en dehors : actions de solidarité, marches collectives, groupes de parole entre femmes, sorties culturelles, etc.

« Ce collectif est né pour changer l'image des femmes dans le quartier, éloigner l'idée qu'elles sont des assistées, qu'elles ne sont pas responsables, qu'elles sont là que pour les aides [sociales]. L'idée de ce collectif est de rendre visible tout ce qu'elles font. Être respectées. Que notre contribution à la vie sociale et aux actions de solidarité puisse être montrée au grand jour. Ce que font les femmes pour le quartier au quotidien n'est pas reconnu alors que leur rôle est très important pour maintenir la cohésion et les liens sociaux : entre les habitants, entre les communautés mais aussi, on n'en parle pas assez, entre les générations. En faisant la démonstration de notre capacité à agir, nous entrons de plain-pied dans les affaires de la cité, notre relation au pouvoir se modifie. » (Régine Komokoli, fondatrice du collectif Kuné, Rennes)

¹⁵⁰ Voir portrait plus haut.

Conclusion

Parmi les nombreux enjeux que recouvrent les inégalités et les discriminations liées au genre qui ont été mis au jour tout au long de ce chapitre, on peut souligner quelques grandes tendances :

- La **prégnance de la monoparentalité** dans bon nombre de problèmes qui sont mis en évidence lorsque l'on évoque la situation des femmes face au logement ; une question qui renvoie d'une part, à la faiblesse de leurs ressources (revenus comme patrimoine), et d'autre part, à l'évolution du « modèle familial » et à l'insuffisance de sa prise en compte dans les politiques publiques et les systèmes de protection et de solidarité.
- **Les fragilités que rencontrent les femmes** dans leur rapport au logement au cours de leur vie ; particulièrement lors des périodes de transition (décohabitation, séparation, veuvage...) qui peuvent s'accompagner de ruptures dans leur parcours résidentiel, lesquelles mettent en jeu toute une série d'inégalités et d'obstacles liés au genre (ressources faibles, discriminations, représentations stéréotypées...). Cette question touche à un point central de l'approche genrée du mal-logement : la vulnérabilité des personnes et les abus qu'elle engendre, et les conséquences à en tirer sur la **spécificité de l'accueil** des femmes en structures d'hébergement et la question de la **non-mixité**.
- **La lutte contre les discriminations** liées au genre dans l'accès au logement et l'accès à la propriété en raison de leur condition de famille monoparentale ou de leur orientation sexuelle ou identité de genre, avec une attention particulière aux personnes qui subissent simultanément plusieurs formes de dominations ou de discriminations, comme le sont les femmes (ou les personnes LGBTQ+) d'origine étrangère, avec de très faibles ressources, les personnes avec un handicap...
- La forte présence des violences de genre, qui constitue la toile de fond plus ou moins tacite de nombreuses situations d'exclusion sociale, représente une cause structurelle du mal-logement et de l'invisibilisation des victimes, au sein des familles, dans l'espace public mais aussi au sein du système de veille sociale et d'hébergement.
- L'apparent **affaiblissement des protections** dont bénéficiaient de longue date les femmes notamment quand elles sont seules ou ont des enfants. Cette perception de l'abaissement des protections renvoie à un phénomène bien réel mais qui lui-même ne renvoie pas à une décision délibérée en tant que telle et n'est pas inscrit dans les procédures ou les règlements : il résulte d'un « fatalisme » face à l'insuffisance de solutions à apporter pour des besoins sans cesse croissants. La situation des familles monoparentales sans abri qui ne trouvent pas d'hébergement en est l'illustration la plus inquiétante avec le risque de conduire à une régression au sens où la société s'habituerait à voir disparaître l'obligation de résultats qui a longtemps prévalu.

L'éclairage du mal-logement par la question du genre, en revisitant quasiment toutes les dimensions du mal-logement, a mis particulièrement au jour leur caractère multidimensionnel et plurisectoriel. En effet, la plupart des points abordés touchent à des registres de la politique du logement qui entretiennent des liens avec d'autres politiques publiques :

- la politique de l'emploi avec la question des salaires et du travail partiel contraint ;
- la politique familiale avec la protection des familles monoparentales, en particulier avec les saisies à la source pour le paiement des pensions alimentaires ;
- la justice, interpellée dans le traitement des violences sexuelles et sexistes, sur le montant des pensions alimentaires octroyées et sur les sanctions en cas de non-versement ;
- la politique fiscale à travers la taxation des pensions alimentaires pour les femmes séparées ;
- les politiques sociales, enfin, avec les minima sociaux, la protection de l'enfance, les aides aux démarches pour l'ouverture et le maintien des droits et avec tout ce qui relève de la protection sociale (vieillesse, santé, handicap...).

Par ailleurs, deux approches transversales peuvent être mises en regard des questions d'accès et de maintien dans le logement :

- les politiques et dispositifs liés à l'accueil des migrants et migrantes et à l'ouverture de leurs droits ;
- les politiques et dispositifs liés à la lutte contre les discriminations et en faveur de l'égalité hommes/femmes.

De même, toutes les mesures que la Fondation Abbé Pierre appelle de ses vœux, concernant la production de logements accessibles répartie de manière homogène sur le territoire et la régulation des marchés immobiliers, ne peuvent que favoriser l'accès et le maintien dans le logement des femmes seules et des familles monoparentales qui représentent une frange importante des ménages à très faibles ressources.

Pareillement, le renforcement des politiques de solidarité avec d'une part, un accent mis sur l'augmentation des minima sociaux, la création d'un bouclier énergétique et la revalorisation des aides personnelles au logement, et d'autre part, un renforcement des règles de priorité dans l'accès au logement social et le développement de l'accompagnement social, ne peut aller que dans le sens d'une meilleure couverture des besoins des femmes.

Par ailleurs, les propositions qui visent à faciliter les transitions entre la rue et le logement (montée en puissance de la politique du Logement d'abord), à protéger les locataires contre les expulsions locatives, à humaniser les structures d'accueil (droit inconditionnel à un hébergement de qualité et soutien aux accueils de jour) sont des leviers possibles pour répondre aux besoins des femmes en grande précarité ; tout comme le sont les actions en faveur de la résorption des formes dégradées d'habitat (habitat indigne, bidonvilles, mauvaises conditions d'accueil des habitats mobiles...) dont il a été établi que les conditions de vie pesaient particulièrement sur les femmes.

Les analyses présentées tout au long de ce chapitre incitent également à renforcer et spécifier les registres dans lequel la politique du logement (et toutes les politiques sectorielles connexes) pourrait prendre en charge les questions de genre. Ces registres sont au nombre de quatre :

Un premier registre, d'ordre général, porterait sur l'origine principale du mal-logement, l'une de ses « causes racines » en quelque sorte : celui de **l'insuffisance des ressources** que renforcent pour les femmes des rémunérations plus faibles et des inégalités face au patrimoine par rapport aux hommes. Leurs ressources pourraient être augmentées par divers leviers :

- **Un rééquilibrage entre les revenus des hommes et des femmes** en renforçant les politiques d'égalité salariale dans les entreprises allant jusqu'au sanctions financières ; mais aussi une amélioration des conditions de rémunération des emplois à temps partiels (permettant d'élever seule ses enfants) et des emplois féminisés de manière générale (travail social, éducation, services à la personne, etc.).
- **Allonger la durée du congé paternité (aujourd'hui de 25 jours) et améliorer les conditions de rémunération du congé parental, à l'exemple de la Suède**, afin d'accroître l'implication des pères au sein du foyer et dans le soin des enfants et réduire l'écart d'activité entre femmes et hommes. En Suède, après la naissance, il est possible de prendre un congé de 16 mois indemnisé. Il peut être pris indifféremment par le père ou la mère (sauf trois mois réservés à la mère et trois mois au père).
- **Une hausse des prestations sociales pour les familles monoparentales (RSA/APL/ASF) ainsi que la hausse de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa)** afin que les personnes puissent avoir, pour se loger, des taux d'effort soutenables.
- **Une refonte du dispositif de calcul des pensions de réversion** avec l'objectif de maintien du niveau de vie lors du veuvage.
- **Une révision de la fiscalité sur les pensions alimentaires** pour ne pas pénaliser la personne qui les perçoit dans le calcul des prestations sociales auxquelles elle a droit.
- **Uniformiser les calculs du quotient familial** pratiqués par les administrations ou collectivités locales pour définir leurs tarifs ou leurs aides en recherchant des dispositions favorables aux familles monoparentales.

Au-delà de la faiblesse des ressources, des mesures seraient à prendre pour **garantir l'accès à ces ressources**, parmi lesquelles :

- Travailler au **versement automatique des pensions alimentaires**, sans avoir à le demander à la Caf¹⁵¹.
- Sensibiliser les notaires et avocats à la transmission de patrimoine égalitaire¹⁵².

¹⁵¹ Nathalie Cheysson-Kaplan, « La pension alimentaire, symbole des inégalités entre hommes et femmes après une séparation », *Le Monde*, 13 octobre 2021.

¹⁵² Céline Bessière et Sibylle Gollac, « Défisiscaliser les héritages et les donations, c'est favoriser le maintien des inégalités de richesse entre femmes et hommes », *Le Monde*, 4 février 2022.

- **Faciliter l'accès aux minima sociaux et à la Garantie Jeunes**, en particulier pour les jeunes en décohabitation contrainte de leur famille.

Un deuxième registre renvoie, quant à lui, à la condition spécifique des femmes tout au long de leur vie et aux représentations sociales qui les assignent à la prise en charge des enfants et des tâches domestiques. Il s'agirait à la fois de générer **des protections supplémentaires** face aux risques encourus du fait de cette condition, et de proposer **les moyens de l'émancipation**. Cela pourrait se décliner par :

- **Des dispositions renforcées concernant la lutte contre les violences sexistes et sexuelles** et les abus de faiblesse. Parmi ces mesures, renforcer l'usage de l'ordonnance de protection pour favoriser le maintien des femmes dans le logement, augmenter le nombre de places en structures spécialisées et les moyens de ces structures, développer les formations à destination des professionnels notamment de justice et de police mais également des professionnels du secteur de l'action sociale.
- **Un soutien aux associations intervenant en faveur de la lutte contre l'isolement des femmes et pour leur insertion socio-professionnelle** (dans les QPV, en périurbain, en bidonvilles, sur les aires d'accueil de Gens du Voyage...).

Un troisième registre qui se référerait à la lutte contre toute forme de discriminations liées au genre face au logement. Celles-ci méritent en effet une attention particulière du fait de leur caractère souvent invisible. Un plan de sensibilisation et de lutte contre les discriminations de genre pourrait se faire en lien avec la Défenseure des droits et s'adosser à la jurisprudence concernant les discriminations à la location. Les points abordés pourraient être les suivants :

- les discriminations dans l'accès au logement locatif des familles monoparentales, au regard de représentations genrées sur leur supposée « vulnérabilité » ou « irresponsabilité » ;
- les discriminations dans l'accès au logement des personnes LGBTQ+ ;
- les discriminations vis-à-vis des femmes dans l'accès au patrimoine et à la propriété.

Un quatrième registre concernerait les mesures spécifiques à prendre dans le domaine de l'habitat. Cela comprendrait :

- **Une priorité renforcée pour l'accès au logement social** des familles monoparentales en difficulté et des personnes en parcours de sortie de prostitution (PSP) dans la cotation.
- **Une adaptation des structures d'hébergement** afin que les femmes et les personnes LGBTQ+ puissent y séjourner en toute sécurité : cela pourrait par exemple renvoyer au développement dans chaque agglomération d'une **offre non-mixte** d'hébergements d'urgence ainsi qu'à l'aménagement des espaces pour s'adapter à la mixité de genre en hébergement.
- **Une adaptation de l'accompagnement social** qui, dépassant les idées reçues, permettrait de mieux prendre en charge la spécificité des publics (femmes seules, familles monoparentales, personnes LGBTQ+) : cela passe par des

formations obligatoires, par une reconnaissance institutionnelle, des campagnes d'information.

- **Des financements particuliers pour l'accès à la propriété** à destination des familles monoparentales, avec des produits spécifiques et des montages ad hoc.
- **Le développement de solutions d'habitat adaptées au vieillissement**, alternatives à l'EHPAD, pour les personnes âgées en situation d'isolement et/ou de perte d'autonomie (sur le modèle de l'habitat partagé, développement d'espaces collectifs pour favoriser la rencontre et l'entraide...).

Cette liste n'est en rien limitative mais la diversité des thèmes et des leviers évoqués indique à quel point le nécessaire développement des actions en faveur de toutes les personnes mal-logées passe aussi par une attention forte à la situation des femmes et des minorités de genre, qui pâtissent des plus fortes inégalités de revenus et de nombreux stéréotypes pénalisants et stigmatisants.

Une dernière proposition vise à établir un indicateur de mesure de l'attention portée aux inégalités de genre dans le logement à partir d'une appréciation des « budgets publics sensibles au genre », qui permettrait d'analyser dans quelle mesure les décisions prises, dans le domaine du logement et de l'habitat et les budgets correspondants, agissent ou pas dans le sens d'une réduction des inégalités entre les sexes¹⁵³, comme c'est le cas à Vienne où chaque dépense et chaque subvention sont analysées au prisme du genre afin de mesurer leur impact sur les deux sexes¹⁵⁴.

¹⁵³ Centre Hubertine Auclert, « La budgétisation sensible au genre - guide pratique, 2015. Sheila Quinn, Gender budgeting in Europe: What can we learn from best practice ? », 2017. Conseil de l'Europe, « L'égalité dans les budgets : pour une mise en œuvre pratique », 2009.

¹⁵⁴ Marie Charrel, « Vienne, pionnière des villes sensibles au genre », *Le Monde*, 3 novembre 2021.

CHAPITRE 2

**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 ouvert sur une page blanche - ou presque - du gouvernement en matière de logement, grand absent des priorités de l'exécutif. Le thème a été peu abordé au cours de la campagne du candidat Macron et son programme évoquait à peine le sujet. Après sa réélection, le portefeuille du logement a disparu du gouvernement pendant de longs mois avant d'être attribué, sous forme de ministère délégué à la Ville et au Logement, sous la tutelle du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires. Olivier Klein a pris ses fonctions sans feuille de route précise. De même, l'instance créée par le président de la République intitulée Conseil National de la Refondation (CNR) n'avait pas cru bon de lister le logement parmi les thèmes à débattre, avant que les acteurs du Pacte du pouvoir de vivre notamment se mobilisent pour en faire un thème à part entière.

1 - Une régulation de l'immobilier à la peine

a. 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 concerner désormais tous les jeunes de moins de 30 ans et de tous les contrats précaires. Le candidat Macron promettait donc de supprimer ces critères qui, aux yeux de certains propriétaires, stigmatisent les bénéficiaires de VISALE comme des personnes à risques. 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. Dès le début du quinquennat, Action Logement s'est opposé à cette idée, craignant notamment que l'Etat ne porte pas sa part de financement pour assurer son élargissement. Depuis, le ministre du Logement n'a lancé aucune concertation sur le sujet, et le bras de fer engagé par l'État sur l'avenir d'Action Logement n'est pas de nature à faire avancer ce chantier

important. Les candidats à la location doivent donc se contenter d'un dispositif insuffisant pour se confronter aux exigences des bailleurs et des compagnies d'assurance à l'entrée d'un logement.

b. 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 initiée par la loi ALUR de 2014 et relancée, à titre expérimental et optionnel, par la loi Elan de 2018, **s'est étendue à de nombreuses villes volontaires** en plus de Paris et Lille (Plaine Commune en juin 2021, Est-Ensemble en décembre 2021, Lyon et Villeurbanne en novembre 2021, Montpellier et Bordeaux en juillet 2022).

Les premiers résultats sont encore modestes et inégaux, mais commencent à être visibles. La deuxième édition du baromètre de la Fondation Abbé Pierre de l'encadrement des loyers montre une légère amélioration du respect de l'encadrement à Paris : on passe de 35 % à 31 % d'annonces non-conformes¹. Ce taux est encore bien trop élevé mais il faut laisser le temps à cette mesure d'être appropriée, après des années de confusion dues à ses péripéties judiciaires.

À Lille, où l'encadrement s'applique depuis 2017, malgré une interruption en 2018-2019, les résultats sont préoccupants puisque 43 % des annonces dépassent les plafonds, le taux le plus important des territoires d'encadrement. Le taux d'annonces hors des clous est plus raisonnable à Lyon-Villeurbanne (36 %) ou Plaine Commune (33 %). Il est même très satisfaisant à Est-Ensemble, avec 14 % d'annonces dépassant les plafonds de loyer, mais ce territoire de banlieue parisienne dispose encore de trop peu d'annonces analysées (138) pour tirer de véritables conclusions.

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. Mais de nombreuses municipalités cherchent des moyens pour améliorer le recours aux droits des locataires et le respect de la loi par les bailleurs, et il serait nécessaire que tous les acteurs de l'immobilier (professionnels mais aussi CAF, ADIL...) s'unissent pour faire respecter l'encadrement.

Récemment, celui-ci a fait l'objet d'un certain renforcement. Depuis cette année, les annonces, y compris celles provenant des particuliers, doivent mentionner le loyer-plafond. L'expérimentation a également été prolongée de trois ans jusqu'à 2026, laissant plus de temps aux collectivités volontaires pour y candidater. De plus, la loi Pouvoir d'achat de l'été 2022 prévoit que les logements comportant au moins un défaut de confort ne pourront plus appliquer de complément de loyer. Il

¹ Fondation Abbé Pierre, « 2ème baromètre de l'observatoire de l'encadrement des loyers : Le dispositif s'améliore mais la loi n'est pas encore assez appliquée », octobre 2022.

s'agit en particulier des logements passoires (DPE F ou G), disposant de toilettes sur le palier, souffrant d'une mauvaise exposition, d'humidité, d'une installation électrique dégradée ou d'un vis-à-vis de moins de 10 mètres. Cette mesure devrait aider à contester des compléments de loyer plus facilement, à partir du critère simple du DPE, et donner ainsi un peu d'air aux locataires concernés.

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...). En ce qui concerne Marseille, le processus est en bonne voie depuis que la métropole d'Aix-Marseille a accepté de porter sa candidature et que l'État s'est engagé à l'accepter lors des états généraux du logement, le 29 novembre 2022.

Cela étant, rappelons que les loyers, indexés sur la hausse des prix, peuvent être révisés chaque année, même si des limites temporaires ont été imposées par la loi pour le pouvoir d'achat adoptée à l'été 2022 qui plafonne pour un an, jusqu'au 30 juin 2023, cette évolution à 3,5 % en France métropolitaine, 2,5 % en Outre-mer et 2 % en Corse...

c. 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. La multiplication de ces offres depuis une décennie, rendues facilement accessibles à des bailleurs non-professionnels via des plates-formes numériques, provoque des conséquences négatives de plus en plus visibles. Dans les zones touristiques, à Paris bien sûr mais aussi dans les grandes métropoles et des zones côtières en Bretagne ou au Pays basque, des logements quittent le parc locatif privé de longue durée pour être consacrés quelques semaines par an aux touristes, développant nuisances de voisinage, vacance, pénurie et hausse des prix². Face à cette « airbnbisation » du logement, dénoncée un peu partout en Europe, des mesures sont en préparation à l'échelle de la Commission européenne, notamment en matière de transmission des données utiles à la régulation de ce marché. Les collectivités locales quant à elles sont de plus en plus nombreuses à s'emparer des outils légaux à leur disposition, notamment la « compensation » de logements loués sur les plates-formes par une offre équivalente en location de longue durée.

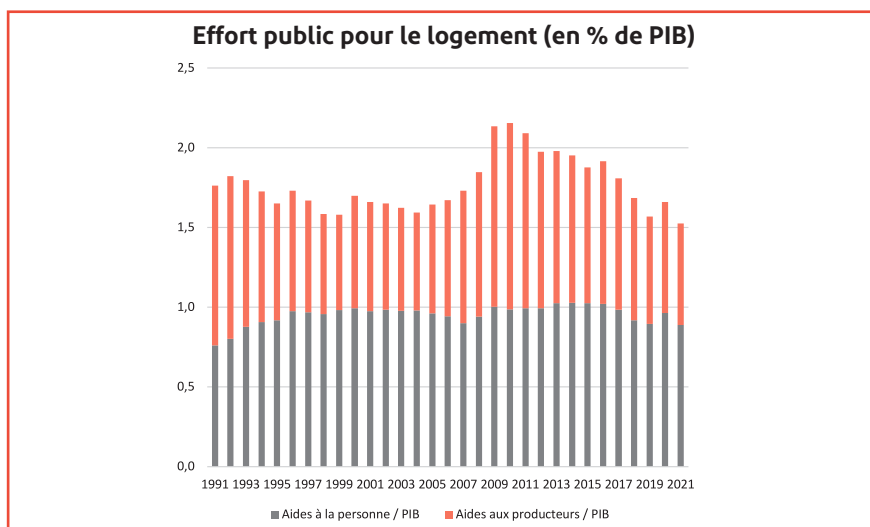
En revanche, le modèle économique d'Airbnb reste intact, en raison notamment d'une fiscalité très favorable aux meublés de tourisme, qui bénéficie d'abattements fiscaux allant jusqu'à 71 %, ainsi que de généreuses déductions qui permettent à certains de ne payer aucun impôt sur les revenus perçus. Comme l'écrit Bastien Marchive, député (Renaissance) rapporteur du budget logement de la commission des affaires économiques, « *la distinction fiscale entre meublé et non-meublé*

² Fondation Abbé Pierre – Feantsa, « La ville est à nous ! Comment encadrer Airbnb face à la pénurie de logement », 2020.

se justifiait lors de sa mise en œuvre par une pénurie d'offre de logements meublés sur le marché locatif. Les dynamiques étant désormais inversées, une régularisation fiscale semble s'imposer³ ». Cette niche fiscale, clairement identifiée et largement dénoncée⁴, 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, le rapporteur général du budget Jean-René Cazeneuve (Renaissance) déclarant craindre « un choc fiscal » pour les bailleurs Airbnb. Face à cet avantage peu compréhensible, des députés de la majorité, avec le soutien du ministre du Logement Olivier Klein, ont tout de même fini par annoncer une mission qui pourrait aboutir à un rééquilibrage fiscal, si le gouvernement parvient cette fois-ci à résister aux pressions.

d. 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 au principal acteur du quinquennat précédent, Bercy, et à son obsession 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.



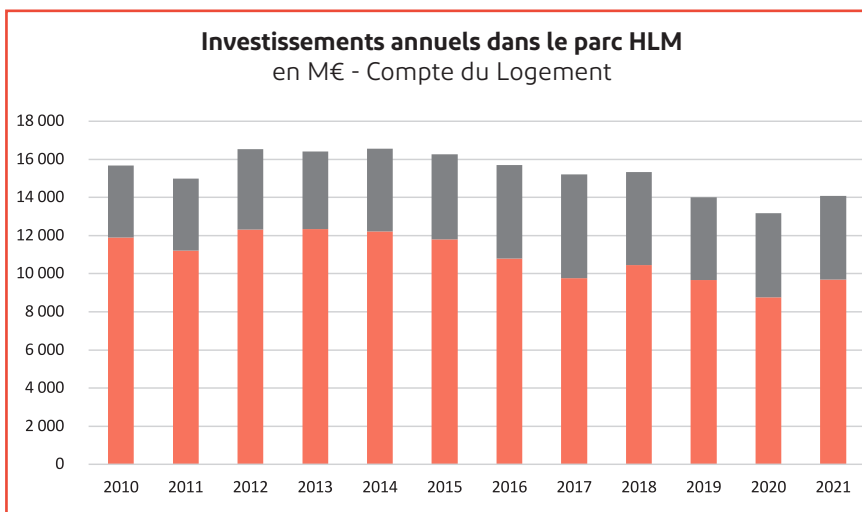
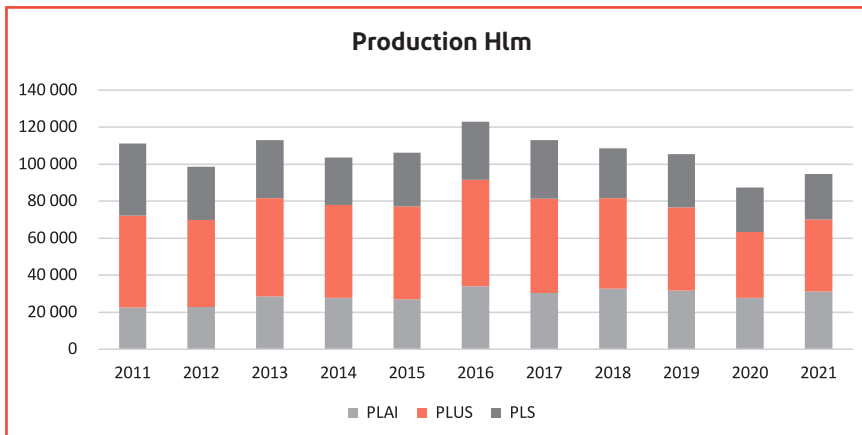
Source : SDES, Comptes du logement

³ Bastien Marchive, Rapport au nom de la commission des affaires économiques sur le PLF 2023, Cohésion des territoires, 2022.

⁴ Tribune collective, « Stop à la niche fiscale Airbnb », *Libération*, 12 octobre 2022.

À cet égard, s'inscrivant dans la continuité des mesures d'économie 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 locatives des organismes Hlm, à hauteur de 1,3 milliard d'euros. De même, la TVA, réhaussée de 5,5 à 10 % sur les logements sociaux « PLUS » et « PLS » en 2018, reste pour l'heure maintenue à ce niveau.

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.



Sans compter que cette baisse de financement public peut inciter une partie du monde Hlm à se tourner vers différentes formes de financiarisation du secteur⁵. Ce recours à des capitaux privés se traduit par le développement du logement « intermédiaire », passé de 8 000 à 18 000 logements financés par an entre 2017 et 2021 en raison d'aides publiques accrues et de l'engagement de CDC Habitat et Action Logement notamment, au risque de « cannibaliser » le logement social, qui propose des loyers plus bas à des ménages plus modestes. La financiarisation peut aussi prendre la forme d'un logement social « à durée déterminée », par exemple via la vente Hlm plus fréquente au cours de la vie du logement (14 000 logements vendus en 2021 contre 10 000 en 2017), ou via l'usufruit locatif social (ULS), qui consiste pour un investisseur privé à acheter la nue-propriété d'un logement et à en confier temporairement l'usufruit à un organisme Hlm, avant d'en récupérer la propriété totale au bout de 15 à 20 ans.

En tout état de cause, l'investissement public massif dans le logement social ne semble plus à l'ordre du jour. Alors que les besoins sont orientés à la hausse, avec désormais 2,3 millions de ménages en attente de logement social, le scénario financièrement soutenable de l'étude *Perspectives* de la Banque des Territoires (90 000 logements sociaux en 2023, 100 000 à terme) paraît acter **la fin des fortes ambitions de production Hlm**, alors que l'objectif de 150 000 prévalait encore il y a quelques années. Avec pour conséquence, une fragilisation des locataires Hlm (du fait de la baisse de l'entretien) mais aussi une réduction des réponses sociales dans le logement en raison de la baisse ou la stagnation annoncée de la production neuve.

Cette austérité budgétaire intervient dans un environnement de plus en plus dégradé pour le secteur Hlm. Jusqu'alors, l'impact de la RLS avait été en partie amorti par des facilités d'emprunt offertes par la Caisse des Dépôts et surtout par des taux d'intérêt historiquement bas. Mais cette donne a changé brutalement avec l'inflation et la hausse du taux du livret A (auquel empruntent les organismes Hlm à taux variable), proche de 2 %. L'encours de la dette des bailleurs sociaux s'élève désormais à plus de 150 milliards d'euros, sachant que cette augmentation de taux représente un surcoût de 1,5 milliard d'euros supplémentaires par an au monde Hlm, soit l'équivalent d'une seconde « RLS ». Malgré cela, le gouvernement n'a depuis le début du quinquennat apporté aucun soutien significatif aux organismes de logement social pour passer ce cap difficile.

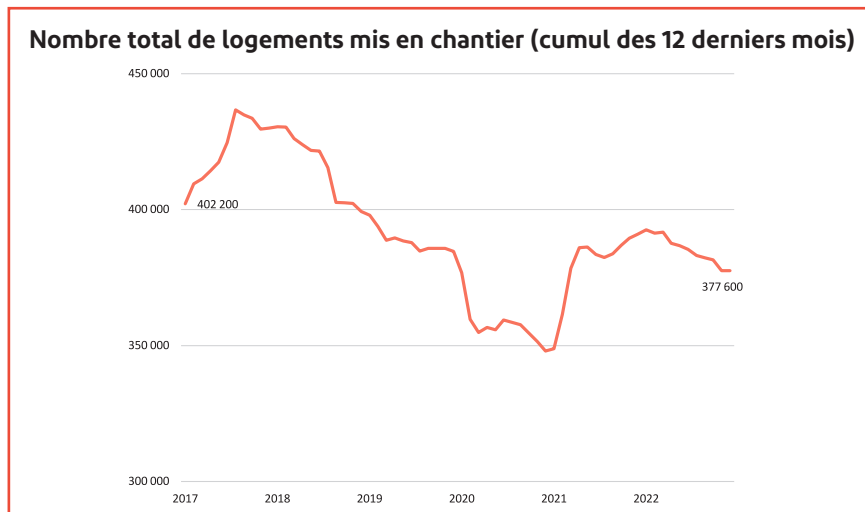
À côté de cette politique de rigueur appliquée au monde Hlm, la production privée continue, de son côté, à bénéficier de défiscalisations généreuses, destinées à inciter les particuliers à investir dans le parc locatif privé. Ces aides fiscales, comme le « Pinel », qui peuvent se monter jusqu'à à 63 000 € par logement, aboutissent à des niveaux d'aides publiques plus importants pour un logement privé mis en location à des niveaux de loyer proches de ceux du marché et pour une durée

⁵ Matthieu Gimat, Antoine Guironnet, Ludovic Halbert, « La financiarisation à petits pas du logement social et intermédiaire en France. Signaux faibles, controverses et perspectives », *Working Paper Sciences Po, chaire Ville, logement et immobilier*, 2022.

limitée de 6 à 12 ans, que pour des logements sociaux intermédiaires (PLS) voire sociaux (PLUS), aux loyers réglementés bien inférieurs et destinés à maintenir une vocation sociale de très longue durée. En moyenne, un Pinel bénéficie de 32 000 € d'aides publiques, contre 30 000 € pour un PLS et 34 000 € pour un PLUS, d'après les chiffres du ministère du Logement. Ce produit fiscal, réinterrogé à chaque projet de loi de finances, a finalement été prolongé en 2023 mais pourrait, être revisité. La question serait alors de savoir si ces sommes conséquentes, autour de deux milliards d'euros par an, seront réorientées vers un produit comportant davantage de contreparties sociales, vers le monde Hlm, un peu des deux ? Ou si elles seront purement et simplement supprimées, au risque d'un trou d'air de la construction neuve ? Ou si le « Pinel » sera finalement prolongé une nouvelle fois faute d'avoir anticipé une réforme juste et efficace⁶ ? Une réflexion similaire porte sur la prolongation ou non du prêt à taux zéro, qui doit s'éteindre fin 2023, à un moment où la hausse des taux fragilise les accédants modestes.

e. 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. Ces derniers mois, la crise énergétique et la remontée des taux d'intérêt pourraient bien annoncer un retournement de cycle immobilier, pouvant entraîner une certaine baisse des transactions, des prix et de la production. Cette tendance est difficile à anticiper précisément mais l'attentisme des ménages en cette période d'incertitude risque d'entraver la production de logement.



⁶ Pierre Madec, « Dispositif Pinel : Stop ou Encore ? », *Politique du logement*, 29 octobre 2022

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. Sur certains segments du marché, les hausses sont spectaculaires : +14 % sur les couvertures en zinc ou bois, +31 % sur les ossatures métalliques. La volatilité des prix, qui réduit sensiblement la durée de vie des devis, perturbe sérieusement un secteur qui planifie des travaux sur plusieurs années. 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, d'après l'enquête conjoncture de l'Insee, deux fois plus qu'en 2015. Et ces tendances inquiétantes ne semblent pas appelées à s'inverser : en 2022, les contrats à terme dans le BTP couvraient encore une partie de l'inflation, laquelle produira complètement ses effets en 2023⁷. De plus, les tendances des ventes de logement mises en avant par les promoteurs font craindre un trou d'air en 2023-2024⁸.

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. L'objectif officiel est d'atteindre d'ici à 2050 le ZAN, c'est-à-dire de ne pas artificialiser plus de terres que d'en « renaturer ». Sans attendre cette échéance lointaine, la première étape consiste à diviser par deux le rythme d'artificialisation d'ici à 2030. Cet objectif est indispensable pour des raisons environnementales et sociales. L'artificialisation des terres porte gravement atteinte à la biodiversité, accroît notre empreinte climatique et grignote les terres agricoles. D'un point de vue social, l'étalement urbain éloigne les ménages de leurs zones d'emploi et de consommation et les astreint à de longs et coûteux déplacements, alimentant leur dépendance à la voiture et aux hydrocarbures.

Le gouvernement a imposé au printemps 2022 la division par deux du rythme d'artificialisation dans les documents de planification régionaux (SRADDET) puis à l'échelle des SCoT et des PLU entre 2024 et 2027⁹. Mais de nombreuses collectivités locales s'y opposent et demandent le report de leurs échéances. En effet, pour concilier sobriété foncière et production de logements, l'État ne peut pas se contenter d'obligations arithmétiques. Il 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 des enjeux. Une ville dense, écologique et désirable nécessite

⁷ Bastien Marchive, Rapport au nom de la commission des affaires économiques sur le PLF 2023, Cohésion des territoires, 2022.

⁸ Loïc Chapeaux, « Coût de construction : l'impact des crises à répétition depuis 2020 », *Politique du logement*, 24 juillet 2022

⁹ Insee, Évolution du revenu disponible brut et du pouvoir d'achat, 30 novembre 2022.

des moyens d'ingénierie bien plus importants, dont les petites collectivités sont souvent privées, si bien qu'elles s'en remettent souvent à la promotion privée pour produire la ville le plus facilement et à première vue le moins cher possible, c'est-à-dire en extension urbaine.

La sobriété foncière impose aussi de prioriser l'urbanisation sur les besoins socialement les plus pressants, et de favoriser le logement social par rapport aux usages moins essentiels, comme le tourisme ou les résidences secondaires. Or, sur ce sujet, le gouvernement semble bien timide. Le fonds friches et la mobilisation du foncier public ne donnent pas la priorité au logement social, et pas même au logement. La loi SRU, qui impose aux communes déficitaires tendues d'atteindre un quota de 20 ou 25 % de logements sociaux, reste largement inappliquée par des centaines de villes, sans qu'elles ne soient suffisamment sévèrement sanctionnées par l'État. Enfin, la prolifération des résidences secondaires dans les zones touristiques s'exerce au détriment du logement des habitants. Là aussi, l'action de l'État est bien faible même si la loi de finances pour 2023 autorise de nouvelles communes touristiques à surtaxer les résidences secondaires.

2 - La poursuite de choix budgétaires et fiscaux aux antipodes de l'intérêt général

La crise du logement s'inscrit dans une société profondément inégalitaire, dans laquelle des situations de grand confort, voire de luxe, côtoient un nombre bien plus important de situations de privations massives sur des aspects essentiels de la vie (logement, emploi, santé, éducation...). Les choix faits par le gouvernement, dans la continuité du précédent, ne tendent pas à réduire ces écarts. L'année 2022 ne fait pas exception, avec le maintien d'une politique budgétaire et fiscale qui multiplie à nouveau les cadeaux aux ménages aisés et aux entreprises, que les avantages consentis aux plus modestes ne compensent pas.

a. 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 suivant¹⁰, en particulier car les salaires augmentent moins vite que les prix depuis le deuxième trimestre 2021¹¹. 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'emploi¹².

¹⁰ Insee, Évolution du revenu disponible brut et du pouvoir d'achat, 30 novembre 2022.

¹¹ DARES, Évolution des salaires de base dans le secteur privé : résultats définitifs du 3^e trimestre 2022, 9 décembre 2022.

¹² Insee, « Refroidissement », *Note de conjoncture* - décembre 2022

Les conséquences, actuelles et à venir, sont particulièrement sensibles sur le pouvoir d'achat des plus modestes, dont les revenus augmentent moins vite que les prix des produits qu'ils consomment, l'inflation étant la plus forte sur les produits de consommation contrainte, comme l'alimentation ou l'énergie.

Dans de nombreux secteurs ou organisations, les plus bas salaires sont à la peine. Certains métiers du soin et du social ont été revalorisés lors du Ségur de la santé, mais restent à des niveaux de salaire dissuadant les vocations. **Les minima sociaux et prestations sociales ont, quant à eux, été revalorisés mais à des niveaux inférieurs à l'inflation¹³,** et avec retard, alors que les ménages qui en bénéficient sont ceux qui ont le moins de marge pour l'absorber, même temporairement, et qui ont été fortement fragilisés par la crise Covid.

Enfin, en ce qui concerne les revenus de remplacement en cas de chômage, le gouvernement a poursuivi ses réformes particulièrement injustes, en diminuant la durée des allocations de 25 % à partir du 1er février 2023, pour une économie en régime de croisière évaluée à 4,2 milliards par l'Unedic. Cette nouvelle réforme survient après celle entrée en vigueur en 2021, qui a abouti à durcir les conditions d'indemnisation et à une baisse des indemnités journalières de 16 % en moyenne d'après l'Unedic.

b. 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 davantage soutenir les jeunes de moins de 25 ans. Une large concertation avait abouti à la rédaction d'un rapport qui n'a pour l'heure jamais été publié et le projet de RUA a été repoussé au-delà de son premier quinquennat.

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, de même qu'un certain nombre d'erreurs et d'indus. Sa mise en œuvre est toutefois complexe et devrait prendre plusieurs années, notamment pour interfacer de nombreux

¹³ Malgré une inflation à 6 %, la plupart des prestations sociales (pensions de retraite, minima sociaux) ont évolué de 4 % et les allocations logement (APL) de 3,5 % seulement.

systèmes d'informations et harmoniser les bases ressources sur lesquelles sont calculées les prestations. La seconde idée, consistant à imposer des contreparties aux bénéficiaires du RSA, prenant la forme de « 15 à 20 heures d'activités » par semaine, malgré son caractère encore très imprécis, est profondément inquiétante dans la mesure où elle sous-entend implicitement un manque de volonté de « s'en sortir » de la part des personnes qui en bénéficient et que sa mise en œuvre pourrait aboutir à détourner des allocataires de la demande de RSA, alors que près de 30 % des bénéficiaires 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 en cas de non-respect des objectifs, si elles étaient appliquées, risqueraient de conduire à une forme de contrôle social sur les plus précaires et à une suspension voire une radiation de leurs maigres allocations, conduisant ainsi à davantage d'exclusion.

Quant à l'ouverture du RSA aux moins de 25 ans, revendiquée par les associations de lutte contre la pauvreté de longue date, elle ne semble pas à l'ordre du jour. A la place, le gouvernement précédent avait créé en mars 2022 le « Contrat engagement jeune » (CEJ), qui a pris la place de la « Garantie jeune ». Comme cette dernière, le CEJ n'est pas un droit ouvert mais un dispositif contingenté et limité dans le temps (12 mois pour le CEJ, contre 18 pour l'ex-Garantie Jeunes) destiné aux jeunes en difficulté, auxquels les missions locales et Pôle emploi proposent un accompagnement intensif obligatoire de 15 à 20 heures par semaine et une allocation de 520 euros¹⁴. Au 30 novembre 2022, 250 000 CEJ ont été signés en 2022, contre un objectif initial de 400 000 sur l'année.

Pour l'instant, une seule réforme structurelle concernant les minima sociaux est actée, après de longs débats parlementaires, avec le vote de la « déconjugalisation » de l'allocation adulte handicapé (AAH). Elle est très positive car elle supprimera la dépendance des personnes en situation de handicap à l'égard de leur conjoint, le versement d'une allocation personnelle leur évitant de devoir leur demander les moyens de subsistance. Son adoption ouvre un débat plus large sur la déconjugalisation des aides sociales, au-delà de la particularité de l'AAH, qui est généralement une allocation versée pour une longue durée.

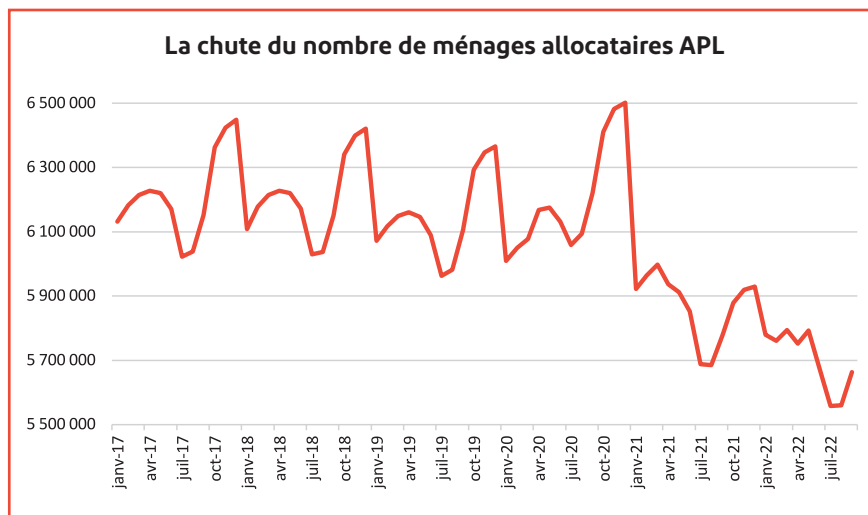
c. Des APL toujours aussi rognées

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 destinées aux ménages à bas revenus, même si un quart de ces coupes (la « Réduction de loyer

¹⁴ Conseil d'orientation des politiques de jeunesse, « Le Contrat d'engagement jeune. Suivi et évaluation de sa mise en œuvre dans les territoires », décembre 2022.

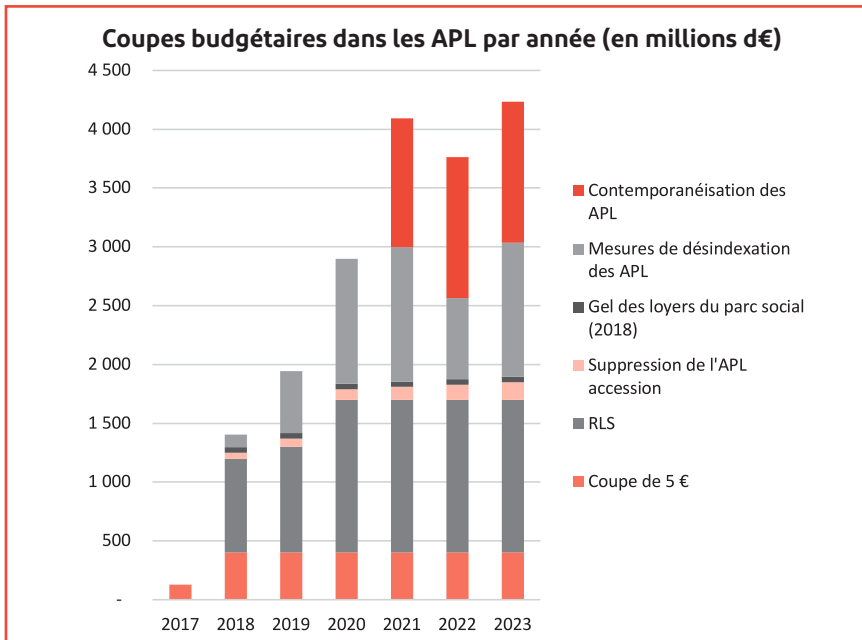
de solidarité » - RLS) a au final été subi par les organismes Hlm qui ont dû baisser leurs loyers dans les mêmes proportions.

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 500 000 ménages. Les perdants se trouvent principalement parmi les allocataires ayant connu meilleure fortune récemment, par exemple les jeunes trouvant un premier emploi, alors que la situation antérieure leur autorisait le maintien des APL plus facilement à cette période de la vie où les premiers emplois sont précaires, les salaires modestes et les loyers plus élevés (loyers à la relocation et petits logements souvent très chers dans les grandes villes...). Si le principe de calculer les ressources allocataires sur l'année en cours plutôt que deux années en arrière n'est pas contestable, il aurait été souhaitable que les économies générées soient fléchées pour améliorer les APL.



Source : DREES

La seule nouveauté cette année, à travers le projet de loi de finances rectificative, a consisté à fixer l'évolution des APL à hauteur de 3,5 %. Une hausse mise en regard avec l'évolution maximale des loyers d'une année sur l'autre ou en cas de relocation fixée également à 3,5 %. Mais cette symétrie est légèrement trompeuse : un allocataire voyant son loyer et ses APL augmenter de 3,5 %, à moins que ses revenus propres aient augmenté fortement, verra tout de même son taux d'effort s'accroître, puisque la hausse des loyers sera plus élevée en valeur absolue que la hausse de ses APL. Quoi qu'il en soit, il aurait été juste d'augmenter cette année les APL de 10 %, de manière à compenser les coupes des années précédentes et le niveau d'inflation.



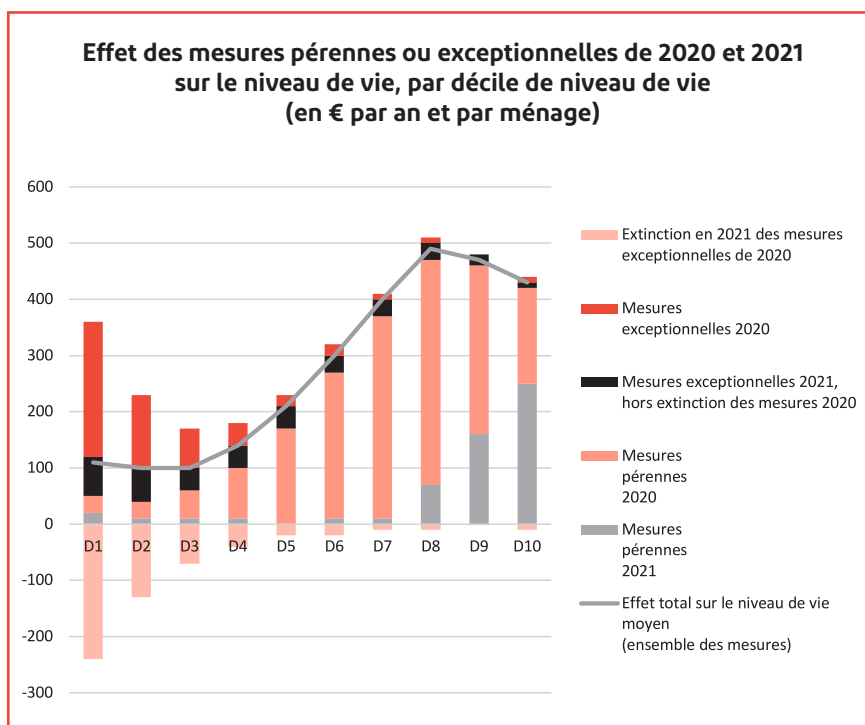
d. En haut de l'échelle, les plus riches épargnés

Alors que les prestations destinées aux plus modestes sont rognées, contrôlées, évaluées et maintenues à bas niveau pour ne pas risquer le moindre effet d'aubaine ou désincitatif au travail, 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 et la flat tax sur les revenus du capital. Ces choix, malgré les apparences, ont été plutôt renforcés que nuancés au fil des années. Certes, le mouvement des Gilets jaunes a incité à déployer en 2019 des aides aux ménages des classes moyennes inférieures, comme la hausse de la prime d'activité et du chèque énergie. Certes, la crise Covid a poussé le gouvernement à distribuer des aides exceptionnelles aux plus modestes. Mais dans les grandes masses ce sont les ménages les plus aisés qui ont prioritairement bénéficié des larges mesures 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 2021¹⁵. 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

¹⁵ Insee, « Les réformes sociofiscales de 2020 et 2021 augmentent le revenu disponible des ménages, en particulier pour la moitié la plus aisée », *France, portrait social* édition 2022.

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 exceptionnelles et ponctuelles (bonus du chèque énergie, allocation de rentrée scolaire doublée, indemnité inflation...). Aux plus aisés donc les mesures plus pérennes et massives, aux plus modestes et pauvres les mesures plus limitées et temporaires. De plus, comme ces politiques d'aides aux ménages ne reposent pas sur une hausse de la fiscalité, elles contribuent à creuser la dette publique ou à réduire les moyens des services publics.



Quant aux inégalités de patrimoine, elles ont été encore creusées par la crise Covid. La sur-épargne consécutive à la crise sanitaire, liée à la baisse de consommation pendant cette période, s'est concentrée dans les mains des catégories aisées de la population, à hauteur de près de 175 milliards d'euros selon la Banque de France. Alors que cette cagnotte inédite aurait pu être en partie redistribuée ou investie utilement, elle a été préservée de toute fiscalisation. Sur un autre registre, on constate que les effets sociaux des crises sanitaire et énergétique n'ont empêché pas les grandes entreprises françaises de verser en 2022 des sommes records à leurs actionnaires ? (80 milliards, dont 57 milliards d'euros de dividendes contre 46 milliards en 2021), d'après la lettre financière Vernimmen.net qui les analyse depuis 20 ans.

3 - Fragilités accrues face au logement, insuffisances du gouvernement

Malgré le plan quinquennal Logement d'abord et l'ouverture de 40 000 places d'hébergement supplémentaires lors du dernier quinquennat, la situation des personnes sans domicile est à ce jour très préoccupante.

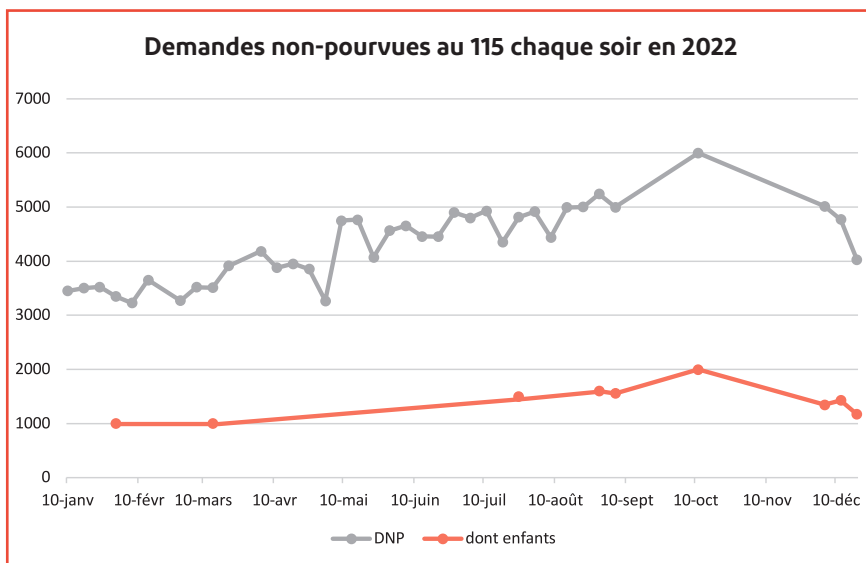
a. La tentation de fin du « quoi qu'il en coûte » face à la recrudescence du sans-abrisme ?

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 destiné à éviter que des milliers de personnes soient contraintes de rester à la rue en période de confinement, a fait baisser leur nombre et les demandes non pourvues (DNP) par le 115. Un répit de courte durée : certes le gouvernement a globalement respecté son engagement de ne pas diminuer le nombre de places à la sortie du Covid, mais la précarité sociale et résidentielle d'un nombre important de personnes a contribué au renforcement de l'engorgement du secteur de l'hébergement au cours de l'année 2022.

Plusieurs facteurs peuvent l'expliquer. Des millions de personnes ont vu leur situation professionnelle fragilisée lors des épisodes de confinement, en particulier parmi les travailleurs de l'économie informelle qui ont peu ou pas été indemnisés. Malgré la stabilité du taux de pauvreté monétaire, l'allongement spectaculaire des files d'attente dans les distributions alimentaires montre par ailleurs que pour beaucoup les situations personnelles se sont terriblement dégradées, en particulier parmi les étudiants. La hausse des prix depuis un an, notamment de l'alimentation et de l'énergie (malgré le bouclier tarifaire), a également aggravé les difficultés de centaines de milliers de personnes. Sans compter que les restrictions à l'accès aux guichets des préfectures, par exemple pour renouveler un titre de séjour, ont fait basculer des milliers de personnes dans l'irrégularité malgré elles, leur faisant parfois perdre emploi, ressources voire logement ou les condamnant à demeurer en hébergement d'urgence, chez des tiers ou en bidonvilles sans perspective d'accès à une autonomie en matière d'emploi ou de logement. Enfin, l'accès au logement est rendu plus difficile par la baisse de la production et de la rotation qui diminue depuis des années le nombre de logements sociaux attribués, renforçant encore davantage les difficultés d'accès au logement social dans les zones tendues. En parallèle, les derniers mois ont été marqués dans certains départements par des expulsions sans solution de bidonvilles, squats et lieux de vie informels qui avaient parfois obtenu un sursis durant la crise Covid, projetant dans l'errance des milliers de personnes supplémentaires.

Toujours est-il que l'année 2022 a vu le nombre de demandes d'hébergement non pourvues (DNP) augmenter significativement, 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, suscitant de nombreuses mobilisations de solidarité. 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. À la manière du mouvement Jamais Sans Toit à Lyon depuis 2014, des parents d'élèves et enseignants ont créé des collectifs de soutien aux élèves à la rue à Strasbourg, Paris, Clermont-Ferrand, Nantes, Grenoble ou Rennes, avec le soutien du Collectif des Associations Unies, de l'Unicef, de la FCPE, de nombreux maires de grandes villes et de parlementaires de tous bords, depuis la rentrée scolaire.



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 suscité par cette tentative d'économies au détriment des plus fragiles, l'exécutif a fini par reculer et réintégrer ces places au budget 2023, pour un montant de 40 millions d'euros. Le soulagement de ce revirement de bon sens n'empêche pas que les inquiétudes soient grandes pour les mois à venir, la somme débloquée risquant fort de ne pas suffire à garantir un hébergement stable et de qualité pour tous cette année... De plus, alors que la situation actuelle est déjà très tendue en Île-de-France, la perspective de la coupe du monde de rugby en 2023 puis des Jeux Olympiques en 2024, amène de nombreux hôteliers à récupérer leurs chambres pour les dédier de nouveau aux touristes et ainsi stopper leur activité d'hébergement des ménages orientés par le 115. Plus de 50 hôtels auraient déjà prévu des fermetures pour travaux.

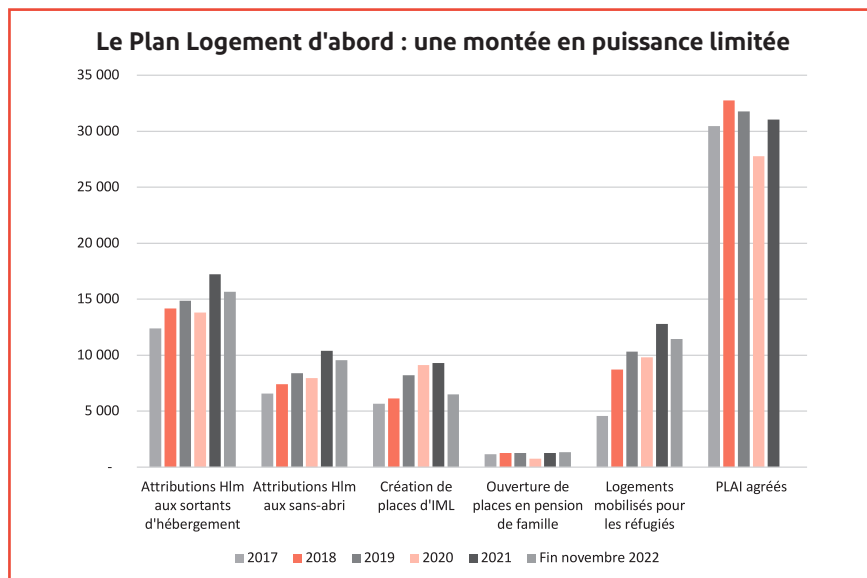
Au final, la parenthèse du « quoi qu'il en coûte » semble bien se refermer, mettant sous pression le secteur de la veille sociale. Le programme 177 (hébergement et accès au logement) est en hausse de seulement 100 millions d'euros, un montant

très insuffisant pour absorber ne serait-ce que l'inflation et les revalorisations salariales liées au Ségur. De nombreux acteurs associatifs sont d'ores et déjà fragilisés par ces budgets contraints alors même que le prix de l'énergie les met en grande difficulté. Rappelons également qu'à la fin du quinquennat précédent, le gouvernement avait promis une programmation pluriannuelle de l'hébergement et de l'accès au logement ; et que si la concertation de 2021-2022, longue et de qualité, n'a jusqu'à présent débouché sur rien de concret, il est désormais annoncé que cette programmation pourrait être remise en discussion à l'occasion de la relance du plan Logement d'abord début 2023.

b. Les limites du plan Logement d'abord

Si la tension reste si vive sur le front de l'hébergement, c'est aussi 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.

Comme l'avait montré le rapport sur l'état du mal-logement de l'an dernier, au terme d'une enquête sur les territoires « de mise en œuvre accélérée », le plan LDA a suscité de nombreuses initiatives intéressantes, permis de mieux coordonner les acteurs de l'hébergement et du logement, des collectivités et de l'État, de la veille sociale et de la santé, tout en finançant l'animation de plans locaux. Par ailleurs, le développement de l'intermédiation locative et des pensions de famille ainsi que l'augmentation des attributions Hlm aux personnes sans domicile (qui ne se voient toutefois fléchir qu'environ 6 % des attributions de logements sociaux contre 4 % au début du plan) ont conduit 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.



Si les avancées sont réelles, les limites n'en sont pas moins connues. L'intermédiation locative (IML) continue sa montée en puissance conformément au plan LDA d'origine, avec 37 600 places d'IML créées entre 2017 et 2022, proche de l'objectif de 40 000. L'affectation de 40 millions d'euros pour 8 000 places de plus en 2023 constitue d'ailleurs le principal engagement budgétaire en faveur du LDA de la part du gouvernement dans la loi de finances pour 2023. Plus largement, la mobilisation du parc privé s'appuie sur un stock d'environ 100 000 logements conventionnés (mais seulement 10 000 nouveaux logements captés chaque année). La réforme du conventionnement de l'Anah (« Louer abordable » devenu « Loc'Avantages » en 2022) a pour but de clarifier les avantages offerts aux bailleurs volontaires en remplaçant l'abattement fiscal par une réduction d'impôt. Elle se veut plus simple et équitable en conditionnant cet avantage fiscal à une décote de loyer calculée par rapport au loyer moyen de la commune. Une formule qui vise à mieux proportionner l'aide fiscale à l'effort réalisé par le bailleur, mais qui ne permet pas dans les zones tendues d'atteindre des niveaux de loyers suffisamment accessibles à des locataires en difficulté. Un loyer de 800 euros hors charge pour un T2 à la frontière suisse par exemple relève du régime « social »... À l'inverse, en zone détendue, la décote aboutit à des niveaux de loyer tellement bas qu'ils attirent peu de propriétaires. Les premiers retours des associations Soliha, FAPIL et Habitat & Humanisme font d'ailleurs état d'un démarrage très lent du nouveau produit : au 8 novembre 2022, sur 60 organismes membres de ces réseaux, plus de la moitié constatent une baisse de la captation contre 18 % seulement qui notent une augmentation. L'Anah estime toutefois que le nombre de captations de logements, avec ou sans travaux, serait plutôt en légère hausse en 2022.

Par ailleurs, 6 400 places en pensions de famille ont été produites depuis 2017 et 2 000 nouvelles sont inscrites au budget 2023, alors que l'objectif était de 10 000 places à créer d'ici 2022. L'offre nouvelle de logements très sociaux (PLAI), qui devait quant à elle 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.

Du côté des collectivités locales, la mobilisation des 45 territoires ayant répondu aux deux appels à manifestation d'intérêt de l'État en 2018 et 2021 avait suscité un certain enthousiasme, mais le soufflé semble retomber ici ou là, en raison de financements limités et d'un contexte de pénurie de logements accessibles et de coupes budgétaires. En dehors des programmes ciblés très intensifs en accompagnement, comme « Un chez soi d'abord », qui essaime dans de nombreux territoires, le quotidien de l'accompagnement des ménages sans domicile vers et dans le logement reste marqué par le manque de moyens. À certains endroits même, comme en Seine-Saint-Denis, où l'association gestionnaire du SIAO Interlogement 93 avait lancé une expérimentation consistant à tirer au sort des ménages identifiés par le SIAO pour leur attribuer sans conditions un logement social, l'innovation a tourné court. Malgré des résultats très positifs pour les ménages relogés, le département et l'État ont mis fin à cette pratique pilote et fait licencier la dizaine de chargés de mission spécialisés.

Sur les principaux indicateurs du plan quinquennal LDA, qu'il s'agisse des PLAI, de l'IML, des pensions de famille ou des attributions Hlm aux personnes sans domicile, les premiers chiffres pour 2022 montrent une forme de stagnation. 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 par an, 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.

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

Une des principales limites du plan Logement d'abord est liée au traitement pour le moins inhospitalier de nombreuses personnes exilées sur notre territoire, à différentes étapes de leur parcours migratoire. 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)¹⁶. Les autres sont renvoyés vers l'hébergement d'urgence généraliste saturé ou l'errance, et voient leur droit à un accompagnement juridique et à des moyens de subsistance gravement bafoués. Raison pour laquelle la France vient d'être condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) pour avoir privé trois familles de demandeurs d'asile congolaises et géorgiennes de leurs droits à Toulouse en 2018.

Parmi les différents profils et situations concernés par ces difficultés, certains sont exposés à des traitements dégradants. C'est le cas en particulier des mineurs non accompagnés (MNA) trop souvent laissés à la rue. Malgré là aussi les engagements de la France, la présomption de minorité est bien souvent bafouée, et les jeunes rejetés par le conseil départemental se retrouvent bien souvent sans abri en attendant la décision du juge des enfants, qui fréquemment les reconnaît finalement mineurs. Cette errance donne régulièrement naissance à des campements, à l'instar de ceux d'Ivry-sur-Seine ou de Paris devant le Conseil d'État, où 200 jeunes réclamaient une mise à l'abri en décembre 2022 après des semaines d'errance.

Autre situation locale déplorable : celle que subissent 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. Désireuses de traverser la Manche pour rejoindre le Royaume-Uni, elles subissent quotidiennement des expulsions de leurs campements par les forces de l'ordre, au nom d'une politique visant à éviter les « points de fixation ». L'acharnement est allé récemment jusqu'à dépêcher un hélicoptère pour déloger les

¹⁶ Bleu budgétaire Immigration et asile, programme 303, ministère de l'Intérieur, projet de loi de finances pour 2023.

squatters d'un immeuble désaffecté, à défricher des zones forestières ou retourner la terre d'un terrain vague pour dégrader au maximum les conditions d'installation.

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*¹⁷ ». Reprenant une initiative du quinquennat précédent qui avait fait long feu, la circulaire Collomb, Gérald Darmanin a publié le 17 novembre 2022 une instruction ministérielle destinée à leur empêcher de trouver un abri. D'une part, elle demande aux préfets de « *signaler* » aux organismes Hlm la présence de personnes sous ce statut dans leur parc. Or, s'il faut être en situation régulière pour obtenir un logement social, être privé de titre de séjour n'est en revanche pas un motif légal de résiliation de bail. De plus, les règles RGPD de protection des données personnelles interdisent aux bailleurs sociaux de collecter ce type d'informations, si tant est que ces situations probablement exceptionnelles se présentent. D'autre part, de manière plus inquiétante, l'instruction demande aux préfets qu'ils œuvrent à « *une application effective de la vérification des situations administratives des étrangers pris en charge indûment par l'hébergement d'urgence* ». Cela, alors même que l'hébergement est un droit inconditionnel pour toute personne en détresse. Cette instruction exerce de fait une pression sur les structures d'hébergement, qui dépendent des financements de l'État, dans l'objectif de délégitimer la présence en hébergement de personnes en situation irrégulière. Les prochains mois nous diront si ces pressions se traduisent par des actes discriminatoires, mais la répétition de ces injonctions aboutit déjà, dans bien des endroits, à des traitements différenciés, dans un contexte d'engorgement du 115. À Strasbourg, par exemple, des ménages sous OQTF viennent de voir leur prise en charge à l'hôtel prendre fin pour être dirigés vers un centre provisoire d'aide au retour. Il est probable que ces orientations aboutissent pour les ménages contraint ou souhaitant rester sur le territoire à une pure et simple mise à la rue.

À rebours de ces logiques répressives, les acteurs du Logement d'abord répètent depuis des années 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. À dire d'experts, environ la moitié des 200 000 personnes accueillies dans l'hébergement généraliste seraient en situation de « droits incomplets », parfois depuis des années. Beaucoup finiront par être régularisées, mais ces longues années reportent inutilement leurs difficultés et leur prise en charge¹⁸. Alors que la circulaire Valls de 2012 permet une régularisation selon des critères d'ancienneté de présence ou de travail, ces régularisations stagnent depuis des années autour de 30 000 personnes par an. 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 » sans nécessiter l'aval de l'employeur. Cette annonce, si elle se concrétise, peut ouvrir une brèche sur un sujet longtemps tabou, mais il serait

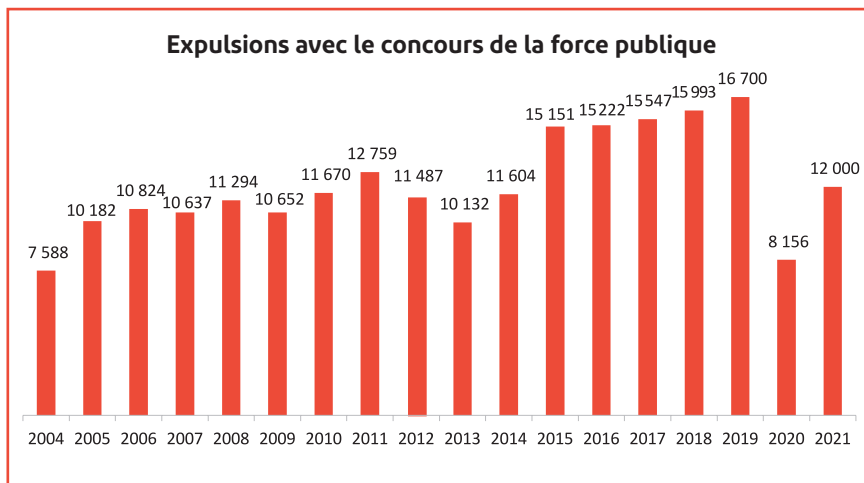
¹⁷ France Inter 27 octobre 2022.

¹⁸ Fondation Abbé Pierre, « Fabrique des personnes sans-papiers, fabrique des mal-logés », 2021.

indispensable de prendre davantage en considération les besoins des personnes maintenues administrativement dans la clandestinité, et non exclusivement ceux des employeurs. L'accueil en 2021 et 2022 de 100 000 réfugiés ukrainiens en France a d'ailleurs montré que notre pays était capable d'accueillir dignement des personnes en détresse, en mobilisant l'hospitalité des citoyens et de la puissance publique et en accordant une protection administrative et un droit au travail.

d. 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). Différents dispositifs de prévention mis en place durant la crise Covid se sont éteints ou ont été réduits. La durée de la trêve des expulsions, qui avait été allongée en 2020 et 2021, est revenue à la normale. Le fonds d'indemnisation des bailleurs en cas de non-expulsion n'est semble-t-il quasiment plus abondé de manière supplémentaire. Le fonds national visant à renforcer les fonds de solidarité logement (FSL) gérés par les départements, qui n'avait guère été mobilisé en 2021 du fait de sa complexité, a été abandonné.



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 est décrite par tous les acteurs du secteur comme une menace importante sur la capacité des ménages à régler leurs charges notamment dans les copropriétés fragiles et mal isolées, où les appels de charge ont parfois connu des hausses très importantes. 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 à cette question, elle atteindrait de nouveaux records d'expulsions¹⁹ : 2 078 expulsions collectives ont été constatées entre le 1er 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.

Le Calaisis comme les années précédentes concentre l'essentiel des expulsions, illustrant la stratégie gouvernementale d'empêcher sans relâche les lieux de « fixation » des milliers de personnes cherchant à passer au Royaume-Uni. Mais d'autres territoires ont été marqués par des politiques d'expulsion, à rebours de ce que préconisent la Dihal et les instructions interministérielles successives. À Bordeaux, après l'expulsion brutale du squat de Cenon en 2021, la préfecture a poursuivi sa politique répressive. À Montpellier, à l'été 2021, le préfet avait mis fin à l'objectif de trouver des solutions négociées en expulsant de nombreux lieux de vie informels sans concertation, puis à nouveau à l'été 2022. À Lille, le préfet semble sourd aux rappels à l'ordre du ministère du Logement, en multipliant les expulsions sans hébergement. À Strasbourg, des squatters ont été intimidés par le bailleur social de la métropole, tandis que la préfète a expulsé le bidonville de la place de l'Étoile sans que des solutions d'hébergements stables pour ses occupants soient réellement proposées. À Lille comme à Strasbourg, les préfectures assument devant la justice administrative de ne même pas proposer d'hébergement à tous les occupants des campements, certains étant présentés comme « défavorablement connus des services de police », sans autre forme de procès comme si ce critère, nulle part défini suffisait à les priver de droit à l'hébergement. Et pendant ce temps, à chaque fois, après un temps de dispersion, les squats et bidonvilles finissent par se reformer, faute de mieux.

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

Depuis des années, certains parlementaires parmi les « plus durs », multipliaient les amendements dits « anti-squats » sans grand succès. Mais 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 grâce au soutien des Républicains et du Rassemblement national. Ce texte durcit de manière inédite la législation contre ce qui est qualifié « d'occupations illicites ». Présentée à l'origine comme une initiative pour venir en aide aux « petits propriétaires » qui auraient été « mis à la rue » par des squatters, la proposition de loi a donné lieu, au fur et à mesure de son examen, à un véritable engrenage répressif et finit par cibler les squats de logements totalement vacants, puis de locaux d'activité, ainsi que les locataires condamnés à l'expulsion.

¹⁹ Rapport annuel de l'Observatoire des expulsions collectives de lieux de vie informels, 2022.

Le texte prévoit dans un premier temps 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, alors que cette notion se limitait jusqu'alors aux résidences principales, secondaires ou occasionnelles. Cette extension abusive risque de criminaliser davantage des occupations de propriétés vides, de fragiliser leurs occupants et d'autoriser les préfetures à les expulser sous 48 heures sans passer par un juge, quand bien même personne n'habite les lieux en question ; elle risque par ailleurs de priver de leurs droits à une défense des squatters parfois en grande détresse ou des habitants abusés par leur bailleur ou par des personnes se faisant passer pour le propriétaire. Dans un avis d'une rare sévérité, la Défenseure des droits a d'ailleurs dénoncé en réaction à ce texte le fait que « *les atteintes au droit au respect de la vie privée des occupants illicites ne sont ni proportionnées ni nécessaires à la préservation des droits des propriétaires*²⁰ ».

Dans sa dernière version, le texte de loi s'affranchit même totalement de la notion de « domicile » squatté pour condamner à trois ans de prison tout squat de local d'habitation, y compris donc totalement abandonné, mais aussi de locaux « à usage économique » (hangar, entrepôt, usine, grange, bureaux désaffectés). Alors que les squats de « domicile » sont en réalité très rares (170 cas recensés par an), cette extension soudaine du domaine de la répression touche donc désormais tous les squats de locaux, y compris des occupations qui en pratique ne gênent personne. Si cette loi venait à être définitivement promulguée, ce sont donc des milliers de personnes en situation de précarité absolue, acculés aux marges de la ville, qui risqueraient de se retrouver menacés de peines de prison, d'amendes allant jusqu'à 45 000 €, de garde à vue et de casiers judiciaires.

Dans un tout autre registre, la proposition de loi s'en prend aussi aux locataires menacés d'expulsion de leur logement après un impayé, un congé-vente ou un congé-reprise de la part de leur bailleur. La procédure d'expulsion, jugée longue et inutile, est raccourcie : les délais entre le commandement de payer et l'assignation, puis entre l'assignation en justice et l'audience, sont réduits de moitié, alors qu'ils servent justement à éviter un procès en trouvant une solution amiable en amont. Pire, le juge n'aurait même 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 si le locataire s'engage à respecter un échéancier de remboursement de sa dette. Il n'aurait cette faculté que si le locataire en a fait la demande et s'il a repris le paiement intégral du loyer. Or, les locataires dans cette situation, noyés dans leurs difficultés et souvent découragés, se défendent peu et se présentent rarement à l'audience. Une fois le commandement de quitter les lieux prononcé, les habitants qui ne partiraient pas d'eux-mêmes deviendraient coupables d'une infraction pénale punissable de six mois de prison, qui rappelle la « prison pour dette » abolie en 1867.

Toutes ces mesures risquent d'augmenter le nombre d'expulsions locatives, alors qu'aujourd'hui 90 % des assignations en justice ne se traduisent pas par

²⁰ Avis de la Défenseure des droits n°22-07, 25 novembre 2022.

une expulsion avec le concours de la force publique. Ce ne sont donc plus 15 000 expulsions par an mais bien davantage que la police devrait mettre à exécution, avec en prime un procès pour occupation sans droit ni titre pour les ménages expulsés. Et cela dans un contexte où le 115 est fortement engorgé.

Plusieurs facteurs ont semble-t-il contribué à une telle dérive législative. Pendant des mois, différentes affaires de « squats » mettant en scène la détresse de « petits propriétaires », tout en occultant la situation des occupants, ont été relayés dans différents médias peu consciencieux. Pourtant, dans bien des affaires médiatisées, on s'est par la suite aperçu que la réalité était plus complexe et, à plusieurs reprises, ledit « squatter » n'en était finalement pas un, mais simplement un locataire en impayé, voire à jour de ses loyers mais confronté à un bailleur qui souhaitait le voir quitter son logement avant la fin du bail. Rappelons aussi que la législation actuelle prévoit l'expulsion en 72 heures, sans jugement, des squats de domicile (situation très exceptionnelle) et en quelques semaines ou mois celle des squats de locaux vacants après intervention de la justice. Mais cette réalité a peu été rappelée dans les médias qui ont traités ce texte de loi.

Ce traitement médiatique partiel et bien souvent caricatural a par ailleurs fréquemment été associé à la situation de « petits propriétaires » modestes, « au bord de la ruine ». Si certains bailleurs sont effectivement en difficulté financière, rappelons, comme l'a montré l'Insee, que 50 % du parc locatif privé est entre les mains de seulement 3,5 % des ménages. Que 75 % des logements locatifs privés appartiennent à des propriétaires de trois logements ou plus, c'est-à-dire à des ménages très riches²¹. De même, ce traitement médiatique a quasi systématiquement négligé le point de vue des squatters qui ont la plupart du temps été « diabolisés », « déshumanisés », considérés comme « dangereux »... Dans l'hémicycle le rapporteur Kasbarian a assumé n'avoir rencontré aucun squatter ou représentant de squatters indiquant qu'il : « *n'auditionne pas les délinquants* ». Des milliers de mal-logés, parmi les plus déshérités de notre société, dont les droits au logement ou à l'hébergement sont bafoués au quotidien, se voient ainsi privés de toute légitimité, ne serait-ce qu'à exprimer leurs difficultés.

Au final, cette proposition de loi ne cherche pas des solutions à des problèmes rencontrés par des bailleurs, rares mais réels, mais des boucs émissaires faciles à malmener parmi les plus vulnérables de nos concitoyens. De nombreuses solutions existent pourtant pour pacifier les rapports locatifs, comme par exemple créer une garantie publique et gratuite contre les impayés ou encore confier sans risques son logement à des agences immobilières à vocation sociale, via un conventionnement avec l'Agence nationale de l'habitat (Anah), mais elles n'ont jamais été évoquées dans ce débat parlementaire qui, s'il venait à déboucher en l'état à la promulgation d'une nouvelle législation, marquerait une étape inédite dans la criminalisation des mal-logés depuis l'abolition du délit de vagabondage.

²¹ Insee, « France, portrait social », édition 2021.

4 - Face à la précarité énergétique et à l'habitat dégradé, des politiques à trop courte vue

La hausse des prix de l'énergie, liée à la reprise post-Covid et à la guerre en Ukraine, a été avec l'inflation l'événement marquant de 2022. Face à cette nouvelle donne pour les ménages, le gouvernement a agi massivement et rapidement pour déployer un « bouclier tarifaire » et limiter les hausses de prix, mais sans prendre suffisamment en compte les inégalités sociales face à l'énergie ni les besoins plus structurels de transition énergétique dans l'habitat.

a. 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 2023²²) qui a fortement atténué les effets de la hausse des prix de l'énergie²³. Grâce à lui, l'augmentation de la facture énergétique des logements a été contenue au niveau de 2021, en passant de 1 463 € de facture annuelle moyenne en 2019, à 1 624 € en 2022. 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. Le bouclier sur l'électricité ne leur a été octroyé que tardivement. 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 charges, qui vont fréquemment jusqu'au doublement ou triplement, risquent d'aggraver les impayés et d'hypothéquer des projets de rénovation ou d'entretien, entraînant certaines copropriétés fragiles dans une spirale de difficultés. Les acteurs du logement accompagné se retrouvent également dans une situation très difficile. Selon une étude de l'Unaf, seuls 30 % des surcoûts liés à l'augmentation de l'électricité subie par les gestionnaires de résidences sociales de leur réseau seraient compensés en application du projet de décret sur le bouclier tarifaire électricité. Ce bouclier est en effet plafonné à un niveau inférieur au prix de nombreux contrats signés récemment par les gestionnaires. De plus, il ne s'applique qu'aux dépenses de chauffage collectif, et laisse de côté les dépenses individuelles d'électricité des occupants et des parties communes des résidences. Au final, ce

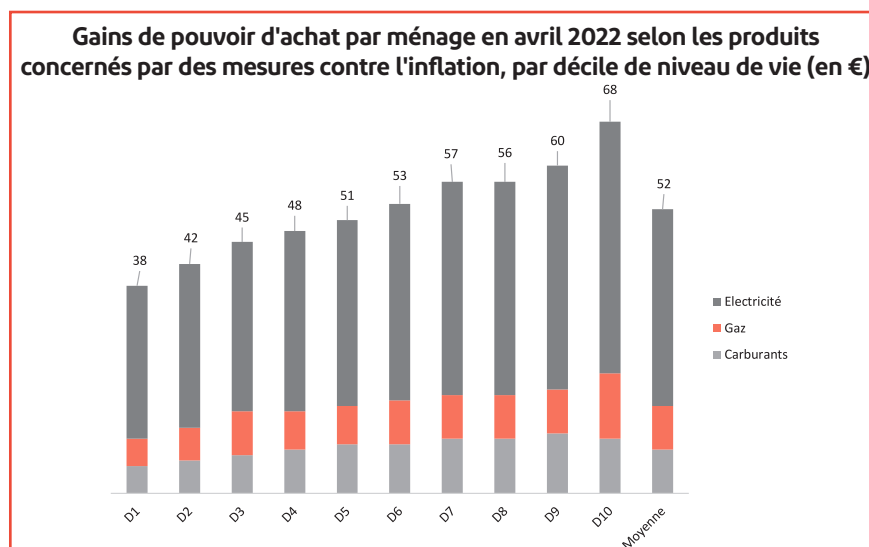
²² Le coût « net » serait de 29 milliards en 2023 si l'on retranche les recettes supplémentaires pour l'État français liées au prix de rachat pour les énergies renouvelables qui devient inférieur aux prix de marché.

²³ Entre les deuxièmes trimestres 2021 et 2022, les prix de l'énergie ont ainsi augmenté de 28 % pour les ménages, mais cette hausse aurait été deux fois plus élevée sans le bouclier tarifaire (+54 %), avec même un doublement du prix du gaz²³. Sans bouclier, la facture d'électricité aurait dû bondir de 426 € par an entre 2019 et 2022²³. De même pour le gaz : la facture de chauffage pour un T1 aurait augmenté de 1 056 € si le bouclier tarifaire n'avait pas limité cette hausse à 334 € entre 2019 et 2022.

serait environ 500 € supplémentaires par an et par logement qui seraient à la charge des gestionnaires, fragilisant ainsi fortement leur équilibre financier.

Plusieurs décrets finalement pris le 31 décembre 2022 complètent partiellement ces carences pour le chauffage collectif, et réhaussent l'aide apportée par l'Etat aux résidences sociales pour faire face à la hausse des prix, sans que l'on connaisse encore son montant précis.

Par ailleurs, par souci de simplicité, le choix a été fait 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 (c'est vrai pour le logement et encore plus pour les déplacements), ce sont eux qui tirent le plus grand bénéfice du bouclier tarifaire.



Source : Asteres²⁴

Une politique plus juste du point de vue écologique et social aurait pu passer par un effort budgétaire mieux ciblé socialement. Et cela, même si les pistes pour y parvenir amènent parfois de la complexité, s'il s'agit par exemple de prendre en compte le niveau de consommation « contrainte » d'énergie de chaque ménage ou d'instaurer une tarification progressive de l'énergie pour rendre plus accessibles les premiers kWh. En tout état de cause, l'outil déjà existant du chèque énergie aurait pu être davantage mobilisé à cet effet en faisant l'objet d'une augmentation significative.

²⁴ Asteres, « Les mesures visant à limiter la hausse des prix sur les carburants et l'énergie abaissent l'inflation de 1,7 point », 3 mai 2022.

Ce chèque, qui permet de verser entre 48 et 277 € par an à des ménages à très bas revenus pour les aider à payer leur facture d'énergie, a été abondé ponctuellement au cours des derniers mois : 100 € supplémentaires versés aux bénéficiaires habituels en décembre 2021, puis un « chèque inflation » pour 12 millions de ménages de 100 à 200 € en décembre 2022, ainsi qu'un chèque spécial pour les ménages modestes chauffés au fioul et au bois. Un vrai effort budgétaire mais un geste ponctuel d'un montant finalement faible quand la précarité énergétique et le « taux d'effort énergétique » supérieur à 8 % touchent plus de trois millions de ménages modestes et nécessiteraient au moins un triplement durable du chèque énergie²⁵.

Et cela dans un contexte où les interventions pour impayés de facture d'électricité ont déjà augmenté de 17 % entre 2019 et 2021²⁶, et où près de 22 % des ménages déclaraient avoir souffert du froid chez eux en 2022 (contre 20 % en 2021 et 14 % en 2019) à cause d'auto-restrictions ou d'une mauvaise isolation²⁷. En 2023, avec la hausse des prix du gaz et de l'électricité certes plafonnée, mais à 15 % supplémentaires tout de même, et de façon indifférenciée pour l'ensemble des ménages, les effets se feront inévitablement sentir encore plus durement pour les ménages pauvres et modestes.

b. 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, comme l'avait déjà expérimenté sans problème le petit fournisseur Plüm énergie. La réduction de puissance permet de maintenir des équipements de base fonctionnels comme la lumière, le frigidaire pour conserver les aliments et les médicaments, les ordinateurs, les téléphones ou la télévision. Mais le gouvernement refuse d'inscrire ce minimum dans la loi, ce qui permettrait pourtant de ne plus dépendre de la bonne volonté des fournisseurs et faire que cette mesure de bon sens s'applique à tous de manière permanente.

De nombreux parlementaires ont soutenu cette idée dans le projet de loi portant mesures d'urgence pour le pouvoir d'achat, discuté à l'été 2022, et le Sénat l'a même votée, avant que le gouvernement s'y oppose et fasse retirer du texte cette avancée sociale en commission mixte paritaire, sans prendre la peine d'argumenter. À la place, il faudra se contenter d'un sursis avant la coupure, sous forme de réduction

²⁵ ONPE, Tableau de bord, septembre 2022.

²⁶ Selon le Médiateur de l'énergie, 785 096 interventions pour impayés en 2021 (+17 % d'impayés en 2021 par rapport à 2019), dont 254 422 coupures d'électricité.

²⁷ Médiateur de l'énergie, baromètre info énergie 2021.

de puissance dont la durée doit encore être définie par décret et pourrait être d'environ deux mois. Il faut pourtant savoir que les premiers retours d'expérience montrent que la réduction de puissance, même de longue durée, qui permet de fournir les kWh de base nécessaires pour continuer à vivre un minimum dignement n'emporte pas d'effets pervers : les ménages restent incités à reprendre le règlement des factures dès qu'ils en ont les moyens car la vie sous réduction de puissance est très handicapante et rudimentaire.

c. 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 1er août 2022. À l'heure où l'inflation dépasse les 5 % et que la loi autorise des hausses de loyers de 3,5 % en 2022, le gel total des loyers des passoires pourrait aboutir, au bout de quelques années, à une certaine compensation de pouvoir d'achat pour les locataires, qui en ont bien besoin pour acquitter leurs factures de chauffage. Dans le parc social, les loyers ne sont pas gelés mais l'Union sociale pour l'habitat (USH) demande aux bailleurs de pratiquer des remises de quittance pour que la facture logement n'augmente pas pour les locataires concernés.

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 (montant dépassant les plafonds de loyer légalement possible pour les logements possédant des caractéristiques particulières) pour les logements présentant certains défauts de confort, notamment ceux dont l'étiquette énergétique s'établit à F ou G. Cette avancée n'est pas anodine quand les compléments de loyer s'élèvent en moyenne à 192 € par mois à Paris et que le critère du DPE présente l'avantage d'être précis et affiché obligatoirement sur tous les baux et annonces de locations, ce qui pourrait rendre le recours aux droits plus facile pour les locataires. À condition que cette règle soit connue et que les abus soient réellement combattus par les autorités.



Bientôt l'interdiction de location des passoires : une mesure utile à défendre

Depuis le 1er 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. Cette première étape, encore limitée, annonce les suivantes, plus importantes : l'interdiction de location de toutes les passoires classées en G en 2025, puis en F en 2028 et en E en 2034.

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 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 plutôt 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 différentes aides publiques. De fait, l'expérience nous montre que bien peu nombreux sont ceux à se lancer dans ce type de démarches. Sachant aussi que dans les logements collectifs, les bailleurs qui auront démontré que leur AG de copropriété refuse de voter les travaux en question seront exonérés de leur obligation, comme le précisait l'article 17 de la loi énergie-climat de 2019. Bref, après tant d'années de simples incitations, cette obligation de travaux annoncée depuis la loi Transition énergétique de 2015 et échelonnée dans le temps (les locataires en place n'en bénéficieront qu'au moment du renouvellement de bail) constitue un palier important pour pousser les bailleurs à procéder aux travaux même si l'on sait que ses effets seront très progressifs. Le point d'ores et déjà positif de cette mesure est que de nombreux bailleurs souhaitent d'ailleurs désormais engager des chantiers de rénovation, comme en témoigne par exemple l'Agence locale de l'énergie (ALEC) de Grenoble. Ces échéances poussent également les pouvoirs publics à accroître les aides aux bailleurs : ouverture de MaPrimeRénov', doublement du « déficit foncier » déductible des revenus locatifs en cas de travaux, conventionnement Anah avec travaux... Des aides qui devront continuer à évoluer en particulier pour aider les bailleurs qui rencontrent des difficultés financières pour boucler ces nécessaires travaux.

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

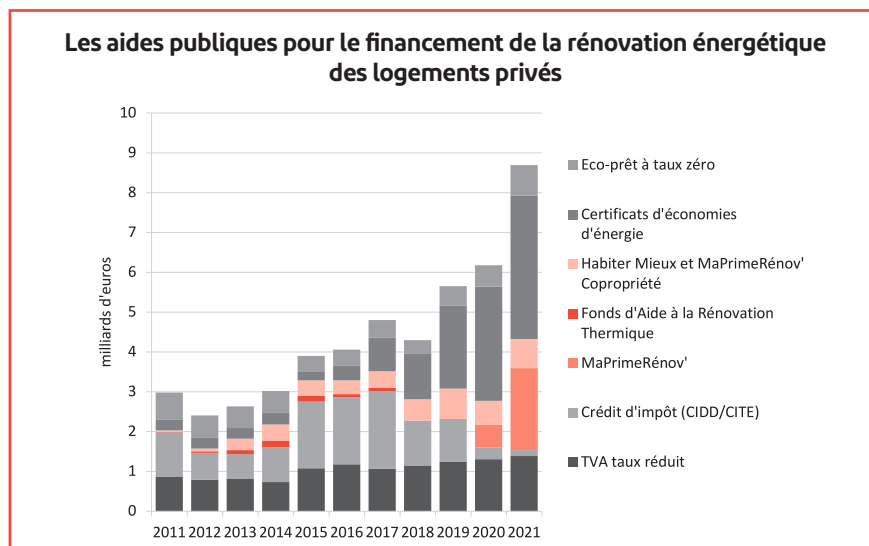
Les rénovations sont nombreuses mais insuffisamment « performantes ».

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 et insuffisamment efficaces (changer la chaudière, isoler les combles, changer de fenêtres...) : 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. Les résultats sont un peu meilleurs au premier semestre 2022, puisque 27 % des dossiers MPR concernent des travaux comportant au moins deux gestes²⁸. Mais le barème des aides pousse à multiplier les simples gestes, qui sont mieux financés que des rénovations globales, en dépit du bon sens, comme le déplore le rapporteur pour avis de la commission du développement durable, « tant pour MaPrimeRénov' que pour les primes délivrées dans le cadre des certificats d'économies d'énergies (CEE)²⁹ ». Forte de ces constats, la réforme

²⁸ France Stratégie, Deuxième rapport du Comité d'évaluation du plan France Relance, 2022.

récente des aides de l'Anah augmente légèrement en 2023 l'aide à la rénovation globale de MPR envers les ménages intermédiaires (passage de 7 000 à 10 000 €) et aisés (de 3 500 à 5 000 €).

Alors que le budget de MPR et des CEE a connu une nette augmentation, sous l'effet notamment du plan de relance de 2021, il n'en va pas de même pour l'aide la plus vertueuse de l'Anah, Habiter Mieux sérénité (rebaptisée MaPrimeRénov' Sérénité) réservée depuis près de 10 ans aux ménages modestes pour des bouquets de travaux permettant un gain de performance énergétique d'au moins 35 %, avec un accompagnement systématique. Cela alors même que le nombre de logements ainsi rénovés continue à stagner : en 2021, 45 000 projets avaient été réalisés, à peu près autant que les années précédentes alors que l'objectif avait un temps été d'atteindre 70 000 puis 100 000 logements. L'année 2022 ne semble pas marquer d'inflexion sensible, puisque, au 25 septembre, seuls 22 740 logements étaient engagés dans une rénovation, moitié moins qu'en 2021. MPR Sérénité ne semble pas pour autant bénéficier de réel coup de pouce en 2023, puisque les plafonds de travaux pris en charge passent de 30 à 35 000 euros, couvrant ainsi simplement la hausse des prix.



Les rénovations les plus performantes, permettant d'atteindre le niveau BBC, restent rarissimes. En 2021, d'après l'Anah, très peu de logements rénovés ont atteint le niveau BBC : 922 rénovations bénéficiant du « bonus BBC » pour MPR (à peine 0,14 % des logements en question), 2 782 logements en copropriété et 2 988 grâce à MaPrimeRénov' Sérénité. L'immense majorité des 700 000 logements rénovés en 2021 n'atteignant par cet objectif. Pour la plupart, il sera

²⁹ Antoine Armand, Avis présenté au nom de la commission du Développement durable de l'Assemblée nationale sur le programme Transition énergétique du projet de loi de finances pour 2023.

donc nécessaire d'engager de nouveaux travaux dans les prochaines années si l'on veut que tout le parc soit porté au niveau BBC ou équivalent en 2050.

Même en s'en tenant à un objectif plus modeste, comme réduire le nombre de logements passoires qui se monte à 5,2 millions de logements (DPE F ou G), les chiffres basés sur les primes « sorties de passoires » confirment que le rythme reste très lent... Si certaines sorties de passoires semblent ne pas avoir été comptabilisées car elles n'auraient pas touché le bonus dédié, le résultat n'en reste pas moins particulièrement faible : 556 « bonus sorties de passoires » en 2021, 1 248 dans les copropriétés. Heureusement l'aide classique Habiter Mieux sérénité a permis 23 043 sorties de passoires en 2021. La tendance 2022 ne semble quant à elle pas meilleure, voire pire si l'on se fie aux neuf premiers mois : autant de logements sortis de passoires avec MPR (555), beaucoup moins avec MPR copro (789) et presque deux fois moins avec MPR Sérénité (12 214).

Pour atteindre les objectifs fixés (ensemble du parc au niveau BBC ou équivalent en 2050, 700 000 rénovations performantes par an entre 2030 et 2050) il faudrait rénover 58 % des logements individuels et 42 % du parc collectif. Les montants d'aide publique sont de fait trop insuffisants pour une telle montée en puissance, **tant que les foyers très modestes et ceux en grande précarité, premiers concernés par la précarité énergétique, sont ceux qui s'engageront le moins dans des rénovations globales et performantes**. De nombreux parlementaires avaient souhaité augmenter ce budget déterminant mais leurs amendements, adoptés dans un premier temps à l'Assemblée nationale, ont été rejetés par le gouvernement au moment de l'adoption du projet de loi de finances pour 2023 via l'article « 49-3 »³⁰.

e. 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 ». Du côté du volet ciblage social des bénéficiaires, MaPrimeRénov', par son barème et son mode d'attribution plus rapide, est donc bien plus efficace que le CITE qu'elle est venue remplacer en 2020, lequel bénéficiait davantage aux ménages favorisés. 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 2021³¹.

³⁰ Le budget de MaPrimeRénov', de 2,45 milliards d'euros dans le budget pour 2023, a été présenté comme une hausse substantielle par rapport à la loi de finances initiale pour 2022. Mais le montant réel des sommes engagées en 2022 était en réalité de 2,4 milliards, en y incluant le plan de relance, ce qui montre une quasi-stagnation pour 2023.

³¹ France Stratégie, Comité d'évaluation du plan France Relance, « Premier Rapport », octobre 2021.

Les chiffres du premier semestre 2022 confirment ces ordres de grandeur. Pour les ménages « très modestes », MaPrimeRénov' et les autres aides laissent un reste à charge encore accru, de l'ordre de 35 %, en raison de la baisse des CEE, et de 55 % pour les modestes³². Pour isoler ses murs, une personne au SMIC ou au-dessous doit déboursier plus de 9 000 €³³. Dans ces conditions, ces ménages, sauf s'ils disposent d'un peu d'épargne, renoncent à mener des travaux ambitieux.

Lorsque des logements énergivores et dégradés sont traités dans le cadre d'opérations de rénovation globales (pouvant afficher des devis de 70 000 euros), les plafonds de travaux – et donc *in fine* les montants des subventions publiques – sont déconnectés des réalités de chantier. Par exemple, Habiter Mieux sérénité ne couvre que 30 000 euros de travaux avec une aide maximale de 19 000 euros. Un reste à charge rédhibitoire pour des ménages à faibles ressources.

Par ailleurs, la rénovation bénéficie toujours trop peu aux locataires du parc privé et aux copropriétés. Pour les copropriétaires modestes qui vivent au sein d'une copropriété qui n'est pas en difficulté, les devis sont très peu pris en charge par l'aide publique. 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. MaPrimeRénov' Copropriétés ne décolle pas, avec 11 sorties de passoires en 2021 seulement (Anah). Dans de nombreux cas, « MPR copro » s'avère moins généreuse pour les copropriétaires modestes que les aides précédentes³⁴, 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 : les primes individuelles pour les copropriétaires modestes et très modestes doublent pour atteindre respectivement 1 500 euros et 3 000 euros, tandis que les plafonds de travaux passent de 15 000 à 25 000 euros (l'aide couvrant 25 % des travaux).

f. Le difficile démarrage de Mon Accompagnateur Rénov'

Les freins à la rénovation globale et performante des logements énergivores des personnes les plus modestes sont connus. Outre le financement du reste à charge, les obstacles majeurs sont l'identification de ces ménages, l'absence d'un accompagnement spécifique renforcé de bout en bout des travaux et l'insuffisance des formations techniques et sociales des accompagnateurs et des tiers de confiance. Les différents dispositifs nationaux et locaux mis en place par les pouvoirs publics (ceux de l'Anah en particulier), par les collectivités territoriales (CCAS, PIG...), par les associations (ALEC, SLIME, plateformes rénovation...) ont les plus grandes difficultés à atteindre les foyers en grande précarité énergétique. Les guichets « FAIRE » déployés sur le territoire ont vite

³² France Stratégie, Deuxième rapport du Comité d'évaluation du plan France Relance, 2022.

³³ Arnaud Armand, Avis présenté au nom de la commission du Développement durable de l'Assemblée nationale sur le programme Transition énergétique du projet de loi de finances pour 2023.

³⁴ ADEME, rapport sur le financement de la rénovation énergétique des logements, 2022.

été débordés³⁵ tandis que les modalités d'utilisation de MaPrimeRénov' en ligne, sans présence humaine pour dénouer les multiples dysfonctionnements, ont été largement décriés, notamment par la Défenseure des droits³⁶.

Pour accélérer le rythme des rénovations, la loi climat et résilience de 2021 prévoit la mise en place d'un accompagnement pour les foyers souhaitant engager des travaux de rénovation : **Mon Accompagnateur Rénov'**. Ses missions comprendront : un diagnostic de l'état du logement et de la situation du ménage, un audit énergétique, la définition du projet de travaux en lien avec le ménage (choix du projet, de professionnels, plan de financement), l'accompagnement à sa réalisation, l'aide à l'appropriation du logement post-travaux.

Cet accompagnement sera disponible sur demande et obligatoire pour toute mobilisation de MPR Sérénité (en janvier 2023) ainsi que pour les bouquets de travaux d'au moins deux gestes dépassant 10 000 € d'aides (à partir de septembre 2023). Demeure un doute sur la neutralité des organismes qui pourront être agréés « Mon Accompagnateur Rénov' ». Les filiales d'entreprises de rénovation pourront obtenir l'agrément et aider les ménages à choisir leur entreprise. On perçoit ici le potentiel conflit d'intérêt qui fragiliserait d'emblée la confiance qui pourrait leur être accordée.

Ce dispositif intégrera un accompagnement social renforcé³⁷ pour les ménages fragiles (insalubrité, péril, indécence, perte d'autonomie, précarité énergétique), que seuls les espaces conseils France Rénov', les opérateurs Anah ou les collectivités territoriales pourront délivrer. Son financement et le reste à charge laissé aux ménages restent en revanche une énigme. Il semble qu'il ne sera pas gratuit pour les ménages modestes et très modestes, ce qui pourrait alors conduire à leur fermer l'accès à la rénovation énergétique dès la première étape de leur parcours.

g. La rénovation Hlm limitée par les coupes budgétaires

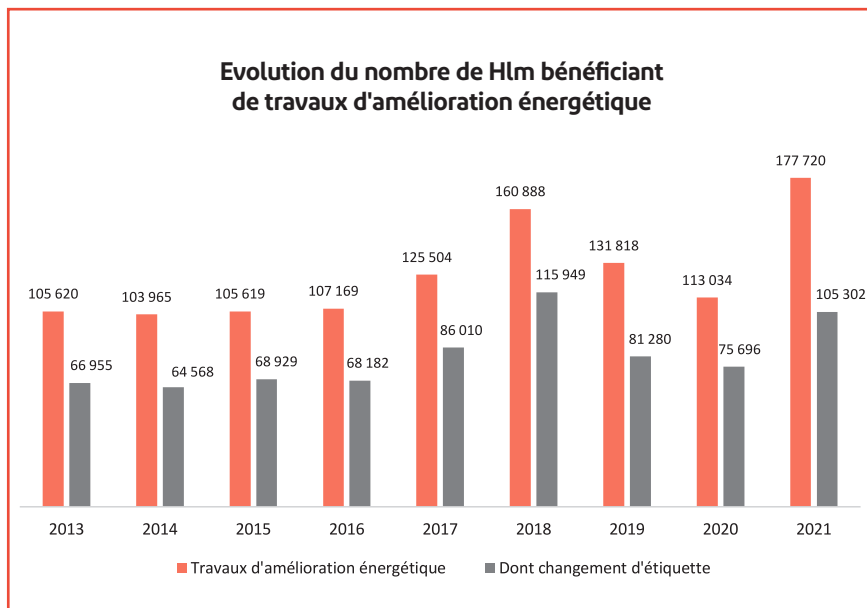
Le défi de la rénovation énergétique dans le secteur Hlm a fait l'objet d'une mobilisation des organismes Hlm, qui ont pu exceptionnellement compter sur les crédits du Plan de relance pour obtenir des résultats en hausse en 2021 (177 720 travaux dont 105 302 changements d'étiquette énergétique). Pourtant, le chantier serait plus ambitieux dans un contexte financier plus encourageant. Les opérations de rénovation énergétique sont en effet fortement freinées par les coupes budgétaires dont les bailleurs sociaux font l'objet. D'après l'Ancols, 71 % des bailleurs sociaux ont renoncé, revu à la baisse ou décalé des projets de rénovation thermique au cours des cinq dernières années ; la moitié d'entre eux, en raison de

³⁵ Fondation Abbé Pierre, « Faire : les carences du guichet unique de la rénovation énergétique », 2021.

³⁶ Défenseure des droits, Décision n°2022-199, 14 octobre 2022.

³⁷ Diagnostic multicritère, des visites à domicile supplémentaires, une étude du budget détaillé avec le titre possible de mandataire financier et administratif du ménage, une coordination avec les acteurs susceptibles d'intervenir auprès du ménage (associations, travailleur social de droit commun, maître d'œuvre...), un suivi de la bonne appropriation du logement et de ses équipements sur six mois.

difficultés financières liées en particulier à la RLS³⁸. Les scénarios de l'étude Perspectives de la Banque des Territoires, qui prend en compte cette ponction (RLS), se veulent rassurants mais indiquent que les organismes Hlm ne pourront réaliser que 100 000 réhabilitations par an, moins qu'aujourd'hui, alors qu'ils doivent rénover 1,5 million de logements caractérisés par des étiquettes allant de E à G d'ici 2034, puis encore 1,5 million de logements en DPE D, pour tenir les objectifs officiels, soit 135 000 rénovations performantes par an d'après l'Ancols d'ici 2050.



Source : USH

L'apport de 200 millions d'euros de l'Etat au Fonds national des aides à la pierre pour la rénovation énergétique en 2023 paraît, au regard de ce contexte et de ces objectifs, bien insuffisant. Et l'on peine à comprendre le rejet par le gouvernement des amendements au projet de loi de finances pour 2023 destinés à mieux financer la rénovation énergétique au prétexte que le secteur ne serait pas prêt à absorber des investissements supplémentaires. Pourtant, comme le dit la présidente de l'Union sociale pour l'habitat (USH), Emmanuelle Cosse, « si on nous donne un milliard de plus l'an prochain, on saura le dépenser »³⁹.

³⁸ Ancols, « Étude sur la rénovation thermique des logements du parc social. État des lieux, panorama des pratiques et freins à son développement », juin 2022.

³⁹ Colloque de la Fondation Abbé Pierre sur la rénovation énergétique, 23 novembre 2022.



La précarité énergétique d'été, impensée de l'action publique

La lutte contre la précarité énergétique se concentre essentiellement sur la question de la production de chaleur à domicile, mais l'été 2022, marqué par de fortes vagues de chaleur, a montré s'il en était besoin que la question de la précarité énergétique d'été était également devenue un enjeu majeur. D'après l'Insee, 10 000 personnes de plus sont mortes par rapport à la moyenne des années précédentes lors de l'été 2022, en grande partie en lien à une impossibilité de se protéger des fortes chaleurs à domicile lors des trois vagues caniculaires⁴⁰ ; sachant que « les territoires les plus exposés aux chaleurs anormales abritent également près de 1,2 million de personnes vivant sous le seuil de pauvreté, habitant parfois dans des logements mal isolés⁴¹ ».

L'enjeu que recouvre le confort d'été renforce la nécessité de rénover thermiquement les logements passoires, car l'amélioration de leur performance énergétique permet aussi bien de lutter contre le froid en hiver que contre la chaleur en été. Cela sachant par ailleurs que la tentation est forte, pour les ménages qui ont les moyens d'assumer cette dépense, d'installer la climatisation, au risque d'augmenter les factures d'énergie, d'accroître notre empreinte carbone et de repousser l'air chaud dans le voisinage non-climatisé.

Les nouvelles normes de construction, comme la RE 2020, commencent à prendre en compte le confort d'été, mais les politiques d'amélioration des logements ne semblent pas avoir encore suffisamment pris la mesure de l'urgence sanitaire. Des actions à court terme pourraient pourtant être engagées à moindre frais, à commencer par un plan pour systématiser les volets, rideaux, persiennes et autres protections solaires dans les logements, pour faire baisser la température intérieure de 2 à 5°C. Idem pour les revêtements réfléchissant la chaleur pour améliorer leur « effet albédo » (la part d'énergie solaire réfléchie par rapport à celle reçue). Or, les actions en ce sens se développent peu et les règlements d'urbanisme ou intérieurs de copropriété les interdisent parfois. À plus long terme, il serait par ailleurs nécessaire que les aides prennent en compte les équipements liés au confort d'été, en-dehors de la climatisation qui devrait être réservée aux bâtiments accueillant des personnes fragiles (hôpitaux, EHPAD).

⁴¹ « Un habitant sur sept vit dans un territoire exposé à plus de 20 journées anormalement chaudes par été dans les décennies à venir », Insee Première n°1918, août 2022.

h. La lutte contre l'habitat indigne négligée

Le chantier de la lutte contre l'habitat indigne est gigantesque. Sur les 600 000 logements potentiellement indignes ou très dégradés, seuls 15 000 ont été rénovés en 2021, grâce aux 167 millions d'euros d'aides de l'Anah et des collectivités territoriales. 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.

Les cas les plus lourds, bien identifiés, font l'objet de plans à des degrés d'avancement très divers. En Île-de-France, les quatre Opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD-IN) sont désormais lancées à Grigny, Clichy-sous-Bois, Mantes-la-Jolie et Villepinte. Ce type d'opération exceptionnelle a été également acté pour le quartier Pissevin à Nîmes. Mais le sauvetage de copropriétés dégradées avance bien trop lentement dans de nombreux territoires, comme le montre le chantier de Marseille, laissant perdurer pendant des années des situations d'habitat dégradé, avec parfois des conséquences tragiques, comme l'a montré encore récemment l'incendie d'une copropriété à Vaulx-en-Velin le 16 décembre 2022, qui a entraîné la mort de 10 personnes⁴². Alors que la première génération d'opérations de rénovation urbaine s'était concentrée en priorité sur les logements sociaux, l'enjeu sera désormais de mieux prendre en compte les copropriétés.

Les alertes et propositions formulées récemment dans une tribune par les maires des villes de Saint-Denis et de Marseille⁴³, tout comme les 44 recommandations de la Soreqa, opérateur public dédié au traitement global de l'habitat indigne en Île-de-France⁴⁴, recourent le constat selon lequel la législation et les modalités d'intervention sont encore loin d'être optimales. Au-delà, les moyens financiers sont indispensables. A cet égard, les passoires énergétiques connaissent bien souvent aussi des problèmes d'insalubrité ou de dégradation du bâti. Inversement, les personnes qui occupent les 600 000 logements indignes que compte notre parc résidentiel sont généralement - et entre autres - victimes de précarité énergétique. Ces deux programmes doivent converger pour plus d'efficacité et les aides être cumulées.

La politique de rénovation urbaine portée par l'Anru, conduit parfois à des interventions qui contribuent à lutter contre l'habitat indigne. Le Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) entre dans la phase opérationnelle, même si les ambitions de 150 000 réhabilitations sont

⁴² Cet immeuble était identifié depuis des années et une opération de rénovation était enfin programmée dans le cadre du plan Initiative Copropriétés (PIC) de 2018

⁴³ Mathieu Hanotin et Benoît Payan, « La loi doit évoluer pour protéger les citoyennes et les citoyens face aux dangers du mal-logement », *Le Monde*, 28 novembre 2022.

⁴⁴ Soreqa, « 44 propositions pour mieux traiter l'habitat indigne ! », 7 décembre 2022.

relativement modestes par rapport au PNRU. À mars 2022, 11 000 logements ont ainsi été réhabilités dans le cadre du NPNRU. En revanche, l'objectif de plus de 100 000 démolitions de logements laisse craindre une baisse de l'offre sociale et un engorgement accru des procédures d'attributions Hlm pendant des années.

La Cour des comptes relevait en 2020 les incertitudes financières autour de la mise en œuvre du NPNRU, incertitudes qui expliqueraient en partie son « démarrage tardif » et qui ne semblent pas résolues à ce jour, tant en ce qui concerne les crédits de l'Etat, annoncés à hauteur de 1,2 milliard mais pour l'instant très modérément débloqués, que de l'engagement d'Action Logement, dans l'attente du renouvellement de sa convention quinquennale 2018-2022 pour une nouvelle période⁴⁵.

⁴⁵ Jean-Baptiste Blanc, « Projet de loi de finances pour 2023 : Cohésion des territoires - Logement et ville. Avis de la commission des Finances », Sénat, 2022.

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. Récemment, le vote en première lecture d'une proposition de loi considérant les squatters et les locataires confrontés à l'expulsion comme des délinquants reflète cette vision où la répression l'emporte sur l'accompagnement, où le droit de propriété s'impose de force sur le droit au logement. Et c'est une vision bien peu humaine de la politique du logement qui se dessine, où les baisses d'impôts et la baisse des dépenses de l'Etat sont prioritaires sur le respect des droits sociaux, où la rente immobilière prédomine sur le partage équitable, où le chacun pour soi tend à l'emporter sur la solidarité.

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 législateur, plutôt que de complexifier la politique du logement, peut fixer de grandes orientations et leur affecter les moyens nécessaires. Il peut voter une loi de programmation pluriannuelle ramenant à 2 % du PIB l'effort public en faveur du logement, alors que celui-ci s'est effondré au cours de la dernière décennie. Des moyens stables et accrus sont en effet nécessaires pour viser la production de 150 000 logements vraiment sociaux par an, rénover de manière complète 700 000 logements par an, éradiquer l'habitat indigne en 10 ans et financer le virage vers le Logement d'abord. Une loi ainsi dotée pourrait fixer des objectifs contraignants adaptés à chaque acteur et situation, par exemple porter la loi SRU à 30 % de logements sociaux dans les communes les plus tendues (plutôt que de multiplier les dérogations possibles, comme l'a fait la loi « 3DS »), rénover les logements énergivores dans des délais réalistes pour les bailleurs et les propriétaires-occupants et modérer réellement les loyers proposés par les bailleurs dans les villes

chères en échange d'une garantie des loyers impayés gratuite. Des prestations sociales sociales permettant à chacun de vivre décemment, à travers la revalorisation des APL, la hausse des minima sociaux et leur ouverture aux moins de 25 ans ainsi que le triplement du chèque énergie assureraient une sécurité sociale du logement garante du droit au logement de base dans un contexte de fortes incertitudes.

Une nouvelle étape de décentralisation serait également l'occasion de clarifier les rôles de l'Etat et des collectivités locales, et de donner aux intercommunalités les moyens d'action – encadrés par des critères nationaux – en matière de régulation des marchés (zonage des dispositifs d'investissement locatif, encadrement des loyers et des locations touristiques, fiscalité immobilière...), en s'emparant du nouveau statut d'Autorité organisatrice de l'habitat (AOH) créé par la loi 3DS du 21 février 2022. Cela sachant que nombreuses se (re)mobilisent et s'organisent : réseau ANVITA, constitutions de partie civile en matière d'habitat indigne et réseau de villes contre l'habitat indigne, mobilisations contre la multiplication des locations touristiques, encadrement des loyers, Logement d'abord, aide à la rénovation énergétique...

La mobilisation générale autour du logement nécessite donc un État pro-actif, volontaire et un partenariat de confiance avec les collectivités locales, maîtres d'œuvre de la politique du logement à l'échelle locale, et d'en finir avec les conflits réguliers entre les grandes métropoles et l'État sur les finances publiques ou l'hébergement d'urgence. 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, lance un nouveau plan quinquennal Logement d'abord ambitieux et accepte de revoir les aspects les plus inquiétants de sa non-politique du logement.

TABLEAU DE BORD

Les manifestations du mal-logement

1^{re} DIMENSION. **L'absence de domicile personnel**

2^e DIMENSION. **Les difficultés d'accès au logement**

3^e DIMENSION. **Les mauvaises conditions d'habitat**

4^e DIMENSION. **Les difficultés pour se maintenir dans son logement**

5^e DIMENSION. **Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales**

SOMMAIRE

1^{re} dimension du mal-logement :

L'absence de domicile personnel 165

**27 000 personnes sans abri en 2016,
sans doute près de 40 000 aujourd'hui 165**

**143 000 personnes sans domicile en 2012,
sans doute plus de 300 000 aujourd'hui 167**

- Les contours de la population sans domicile se modifient 172

- La domiciliation, un droit inégalement respecté 173

Un accueil en hébergement qui s'accroît et se dégrade..... 174

- La dégradation de l'accueil d'urgence..... 175

L'absence de domicile personnel 176

- La dépendance du secteur de l'hébergement aux nuitées d'hôtel..... 177

- L'enjeu de la qualité de vie dans les structures d'hébergement 179

- Demandeurs d'asile : une dispositif national d'accueil bien peu accueillant..... 180

**Habitations de fortune, locaux impropres à l'habitat, squats, bidon-
villes... : un dégradé d'habitats précaires 182**

- Les « squats » : dans l'angle mort de la statistique publique 183

- Des dizaines de milliers de personnes dans les bidonvilles,
entre résorption et harcèlement..... 183

- L'habitat permanent au camping..... 185

590 000 personnes hébergées chez des tiers en 2013 185

La difficile mise en œuvre du « Logement d'abord » 187

- Un déploiement en demi-teinte de la stratégie du Logement d'abord 187

- Des pensions de famille et résidences sociales encore insuffisantes..... 189

- Un déploiement progressif de l'intermédiation locative 190

- Des dispositifs localisés en faveur de l'accès au logement des personnes
sans abri atteintes de troubles psychiatriques 191

2^e dimension du mal-logement :

Les difficultés d'accès au logement 193

Un accès au logement difficile et discriminant 193

- La demande Hlm toujours en hausse 193

- Aux marges de la location « classique » : meublés, colocations, sous-locations, hôtels 195
- Discriminations : des pratiques courantes 196
- Garanties des risques locatifs : des dispositifs multiples et insuffisants 198

Une offre de logement insuffisante et inadaptée 199

- Construction de logements : des chiffres insuffisants 199
- Des incitations à l'investissement locatif privé sans contrepartie sociale..... 201
- Une progression trop lente du parc Hlm disponible 203
- Le financement des logements sociaux : toujours loin des objectifs..... 204
- Des logements sociaux pour partie inadaptés aux besoins des ménages 207
- Le financement insuffisant du logement en Outre-mer 208
- Le logement étudiant n'atteint pas ses objectifs de production 210
- La production de PLAI adaptés en hausse mais encore loin des objectifs 211
- Des attributions Hlm en question 211

Une faible mobilisation du parc privé au profit des ménages pauvres..... 213

- L'intensification de la lutte contre la vacance 213
- Conventionnement du parc privé : des niveaux très bas..... 214

La difficile mise en œuvre du droit au logement opposable 216

- Le DALO : un révélateur des situations passées entre les mailles du filet 217
- Une loi DALO peu respectée..... 217

3^e dimension du mal-logement :

Les mauvaises conditions d'habitat 221

De l'inconfort sanitaire à la mauvaise qualité des logements 221

- Habitat indigne, insalubre, non décent..... 222
- L'habitat indigne en Outre-mer 224
- La lutte contre l'habitat indigne 227
- Face au développement des copropriétés fragiles ou en difficulté, une intervention souvent laborieuse..... 231

12 millions de personnes en « précarité énergétique » 234

- Rénovation énergétique pour les plus modestes : des avancées insuffisantes 239
- Un chèque énergie pour remplacer les tarifs sociaux..... 244
- Foyers de travailleurs migrants : des conditions d'habitats souvent rudimentaires, une réhabilitation inachevée..... 245

La persistance du surpeuplement..... 246

Les habitations mobiles, entre choix et contrainte..... 247

- Zoom sur le mal-logement chez les Gens du voyage..... 247

- Un droit à l'habitat et à la mobilité trop souvent bafoué pour les Gens du voyage 249

4^e dimension du mal-logement :

Les difficultés pour se maintenir dans son logement 251

L'augmentation des taux d'effort 251

- L'effort financier excessif pour se loger 254

La hausse non régulée du coût du logement 254

- L'observation des loyers du secteur privé..... 255
- L'encadrement des loyers dans le parc privé..... 256

Des aides personnelles essentielles, perfectibles et fragilisées 258

- Des aides qui ne couvrent plus les dépenses réelles des ménages 260
- Des taux d'effort des allocataires qui restent élevés..... 261
- Des FSL sous pression 262

De l'impayé à l'expulsion locative 263

- Des impayés en hausse 263
- Le surendettement des ménages 265
- La hausse des expulsions locatives 265
- La difficile prévention des expulsions locatives 268

5^e dimension du mal-logement :

Les blocages des parcours résidentiels et

les inégalités territoriales 271

Les blocages de la mobilité résidentielle..... 271

- Une mobilité résidentielle en baisse..... 271
- Les parcours résidentiels à l'origine de fortes inégalités..... 274

Les territoires face aux besoins sociaux : un droit à la ville encore lointain 275

- Loi SRU : une loi qui fait ses preuves malgré une application inégale 276
- Les quartiers de la politique de la ville et le risque d'« assignation à résidence » 280
- Solidarités territoriales et mécanismes de péréquation financière 283

Quelle intervention dans les territoires détendus ? 285

- Territoires ruraux et revitalisation des centres-bourgs 285
- Redynamisation des villes moyennes 286

Décentralisation et gouvernance de la politique du logement	287
- Linexorable montée en compétences des EPCI	288
- Des départements « appui »	291
- Des régions inégalement impliquées.....	291
Conclusion	292
- Le financement des politiques de logement	292
-Ce que le logement rapporte à la collectivité	293

Tableau 1 : Pauvreté et exclusion sociale, données de contexte

	2008	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Pauvreté												
Taux de pauvreté à 60 %	13	14,2	13,8	14	14,2	14	14,1	14,7	14,6	14,6		
Taux de pauvreté des familles monoparentales	30	34,2	32,7	33,6	34,9	34,8	33,6	35,3	32,8	-		
Taux de pauvreté des enfants	17,3	20,3	19,6	19,8	19,9	19,8	20,1	21,0	20,2	-		
Taux de pauvreté à 40 %	3,2	4,0	3,5	3,7	3,4	3,5	3,5	3,4	-	3,2		
Inégalités												
Indice de Gini des niveaux de vie des individus (1)		0,302	0,288	0,289	0,292	0,288	0,289	0,298	0,295	0,289		
Précarité												
Demandeurs d'emploi catégories A, B, C (France entière) en milliers (2)	3 283	4 757	5 114	5 382	5 709	5 766	5 913	5 963	5 836	5 783	5 577	5 435
Part des demandeurs d'emploi inscrits depuis plus d'un an (catégories A, B, C)	32 %	36 %	41 %	43 %	45 %	44 %	42 %	47 %	48 %	48 %	49,6 %	45,9%
Taux de chômage au sens du BIT (France entière)	7,8	10,1	10,1	10,5	10,3	10	9,7	9,1	8,3	9,0	7,9	7,3
Dossiers de surendettement déposés auprès de la Banque de France (en milliers)	188	220	223	231	217	194	181	163	133	98	121	-
Bénéficiaires des minima sociaux (en milliers)												
RSA	-	1 687	1 812	1 899	1 946	1 863	1 853	1 904	1 916	2 063	1 941	1 880
AAH	849	997	1 022	1 040	1 062	1 090	1 129	1 194	1 185	1 198	1 206	1 245
ASS	324	410,5	452,9	471,7	472,7	454,2	427	379	352	355	262	297
ASPA/ASV	575	564	558	554	554	553	553	568	602	635		
Autres minima (ASI, ATA, ADA, AV/ASPA, AER-R/RSO)	1 453	178	175	162	114	189	187	200	-	225		
TOTAL	3 298	3 837	4 020	4 127	4 149	4 149	4 222	4 246	-	4 476		

Source : Insee, DARES, Banque de France, DREES, Pôle emploi, CNAF.

(1) L'indice de Gini est un indicateur synthétique d'inégalités de niveaux de vie. Il varie entre 0 et 1, l'inégalité étant d'autant plus forte que l'indice est élevé.

(2) Données au troisième trimestre de chaque année.

Tableau de bord

1^{re} DIMENSION. L'absence de domicile personnel

D'après l'enquête nationale Logement 2013, plus de cinq millions de personnes ont connu au moins un épisode sans logement personnel au cours de leur vie. Cet épisode est passager pour certains, mais dure plusieurs mois pour d'autres, voire plusieurs années : **plus de deux millions de personnes ont ainsi déclaré avoir connu une absence de logement personnel pendant au moins un an, et 440 000 d'entre elles pendant plus de cinq ans.** Dans la majorité des cas, les solidarités privées sont largement mobilisées (hébergement chez des amis ou de la famille), mais les différentes formules d'hébergement institutionnel jouent aussi un rôle fondamental : plus de 800 000 personnes y ont fait appel à un moment de leur parcours. En dernier recours, les personnes se réfugient dans des lieux non prévus pour l'habitation : 340 000 personnes ont déclaré en 2013 avoir vécu à un moment de leur vie dans la rue, un véhicule, un hall d'immeuble ou un abri de fortune.

27 000 personnes sans abri en 2016, sans doute près de 40 000 aujourd'hui

Dormir dans la rue constitue la manifestation la plus criante de l'absence de logement personnel. Pour l'Insee, **une personne est « sans abri » dès lors qu'elle ne dispose d'aucun lieu couvert pour se protéger des intempéries et dort à l'extérieur (dans la rue, un jardin public...) ou dans un lieu non prévu pour l'habitation (cave, cage d'escalier, chantier, parking, centre commercial, tente, métro, gare...).** L'estimation réelle du nombre de personnes sans abri est difficile à réaliser, faute d'enquêtes dédiées récentes. L'enquête Sans-domicile auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement ou de distributions de repas menée en 2012¹ identifiait 12 700 personnes dans cette situation. Le recensement de la population estimait quant à lui en 2016 à 27 000 le nombre de personnes sans abri². Il s'agissait en 2012 majoritairement d'hommes (79 %), vivant dans une ville de plus de 200 000 habitants (57 %) ; 12 % avaient moins de 18 ans et 18 % avaient plus de 50 ans. Plus récemment, la Cour des comptes estimait le nombre de personnes sans abri à environ 40 000 en 2019, sur un total de 300 000 personnes sans domicile³.

¹ Insee Première n°1455, « L'hébergement des sans-domicile en 2012 », juillet 2013.

² Catherine Rougerie, « Difficultés de logement ; les situations de logement appréciées selon les dimensions proposées par le Conseil national de l'information statistique », Document de travail, Insee, 2020.

³ Cour des comptes, « L'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant la crise sanitaire du printemps 2020 », novembre 2020.

Chaque année, le Collectif Les Morts de la Rue (CMDR) rappelle que près de deux personnes en moyenne décèdent chaque jour des conséquences de la vie sans domicile (à la rue ou en hébergement) : avec au minimum 706 décès, 2021 constitue l'année avec le plus grand nombre de décès signalés au CMDR : parmi eux, 620 personnes sans domicile⁴, 81 anciennement à la rue et 5 personnes récemment à la rue⁵. Ce chiffre a augmenté régulièrement de 2002 à 2016 avant de se stabiliser. Mais depuis 2020, la tendance semble repartie à la hausse. Parmi les 620 personnes sans domicile décédées de la rue en 2021, 38 % étaient en situation de rue, 21 % étaient hébergées. Ces décès ont concerné majoritairement des hommes (87 %), âgés de 48 ans en moyenne, soit 31 ans plus tôt que l'âge moyen du décès en population générale. La mortalité des personnes sans domicile touche plus fréquemment des personnes nées à l'étranger (44 %) qu'en population générale (12 %). 39 % des décès recensés ont eu lieu sur la voie publique. Pour un peu moins de la moitié des personnes sans chez soi décédées en 2021, le Collectif a pu estimer le temps d'errance passé à la rue cumulé sur la vie entière : 95 % avaient passé au moins un an à la rue, dont 38 % plus de 10 ans. Depuis le début de l'année 2022, 8 mineurs dont 4 enfants de moins de 5 ans sont morts à la rue. Au 20 décembre 2022, le Collectif avait déjà recensé 419 décès pour l'année.

En se référant à l'étude 2008-2010 du CépiDc-Inserm (qui croise les données du Collectif Les Morts de la Rue et celles de la base nationale des causes médicales de décès)⁶, le nombre réel de décès de personnes sans domicile entre 2012 et 2016 serait près de six fois supérieur au nombre de décès connus par le Collectif (soit plus de 13 000 décès).

De fait, les conditions de vie à la rue sont particulièrement difficiles : hygiène défectueuse, promiscuité, traumatismes, carences nutritionnelles, violences... L'étude nationale Maraudes menée les 12-13 janvier 2021 par la Fédération nationale des Samu Sociaux (FNSS) et la Fédération des Acteurs de la Solidarité (FAS) a montré que 42 % des personnes sans domicile enquêtées étaient en mauvaise santé, voire en très mauvaise santé pour 16 % d'entre elles⁷. 45 % des personnes en mauvaise santé présentaient des problèmes psychiques et 56 % une problématique d'addiction, particulièrement chez les jeunes. Ce constat est d'autant plus grave qu'une majorité des équipes de maraude alerte à la fois sur le manque de professionnels de santé au sein des équipes (en particulier psychologues et

⁴ Le CMDR utilise la définition de « sans chez soi » qui recoupe toute personne ayant principalement dormi au cours des trois derniers mois précédant le décès dans un lieu non prévu pour l'habitation et/ou dans une structure d'hébergement.

⁵ Collectif Les Morts de la Rue, *10e rapport sur la mortalité des personnes sans chez soi en France pour l'année 2021*.

⁶ Cécile Vuillermoz et coll., « Estimation du nombre de décès de personnes sans domicile en France, 2008-2010 », in BEH n°36-37, État de santé et conditions de vie des populations sans domicile, novembre 2015.

⁷ Fédération nationale des Samus Sociaux, Fédération des Acteurs de la Solidarité, « Étude nationale maraudes et Samu Sociaux sur le sans-abrisme, 2021 ».

psychiatres) et sur le manque de dispositifs de soins (en particulier psychologiques) sur leur territoire. En 2022, le Samu Social de Paris et l'UNICEF ont mis en lumière les conséquences de l'exclusion liée au logement sur la santé mentale des enfants⁸.

143 000 personnes sans domicile en 2012,
sans doute plus de 300 000 aujourd'hui

D'après l'Insee, une personne est dite sans domicile si elle a passé la nuit précédant l'enquête Sans-domicile dans un lieu non prévu pour l'habitation ou dans un service d'hébergement (hôtel ou logement payé par une association, chambre ou dortoir dans un hébergement collectif, lieu ouvert exceptionnellement en cas de grand froid).

D'après sa dernière enquête en date sur ce sujet⁹, l'Insee a estimé à près de 143 000 le nombre de sans-domicile en France métropolitaine en 2012¹⁰. Parmi eux, 112 300 ont fréquenté les services d'hébergement et de distribution de repas dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants, soit 82 200 adultes et 30 100 enfants. Entre 2001 et 2012, le nombre de personnes sans domicile dans ces agglomérations a augmenté de 58 % en moyenne, avec une progression beaucoup plus importante concernant les enfants (+85 %). S'y ajoutent quelque 8 000 personnes dans les communes rurales et petites agglomérations, ainsi que 22 500 personnes dépendant du dispositif national d'accueil pour les demandeurs d'asile et réfugiés. Ce recensement reste une estimation a minima qui exclut notamment les personnes sans domicile n'ayant pas recours aux dispositifs d'hébergement ou de restauration.

D'après l'enquête Logement 2013, 5,1 millions de personnes de 15 ans ou plus, qui vivent dans un logement ordinaire, ont été dans le passé privées de logement personnel de manière durable et non choisie : huit sur dix ont été hébergées une partie du temps par la famille ou des amis, plus de 1,1 million se sont retrouvées sans domicile. 60 % d'entre elles ont été privées de logement personnel pendant au moins un an, et près de 30 % pendant au moins trois ans.

⁸ Samusocial de Paris et Unicef, « Grandir sans chez soi - Quand l'absence de domicile met en péril la santé mentale des enfants », octobre 2022.

⁹ Bénédicte Mordier, « Introduction de cadrage. Les sans-domicile en France : caractéristiques et principales évolutions entre 2001 et 2012 », in Économie et statistiques n°488-489, 2016.

¹⁰ Le nombre de sans-domicile en 2012 n'est pas directement comparable à celui de l'enquête Sans-domicile de 2001 (qui établissait à 86 000 le nombre de personnes sans domicile). Si l'on se limite aux mêmes types de services qu'en 2001, le nombre d'adultes sans domicile (francophones et non-francophones) dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants a progressé de 44 % entre 2001 et 2012.

Tableau 1.1 : Les personnes ayant connu un épisode sans domicile

Personnes ayant eu recours à un...	Total
... logement ou chambre d'hôtel payés par une association ou un autre organisme d'aide	216 000
... centre d'hébergement pour demandeurs d'asile ou réfugiés (CADA, accueil d'urgence...)	228 000
... autre centre d'hébergement (centre d'urgence, de stabilisation, d'insertion, centre maternel...)	392 000
... lieu non prévu pour l'habitation (rue, véhicule, hall d'immeuble, abri de fortune)	340 000
TOTAL (sans double compte)	1 107 000

Source : Insee, ENL 2013. Exploitation FAP.

NB : une personne peut avoir connu plusieurs situations.

Après celles de 2001 et 2012, aucune nouvelle enquête Sans-domicile n'est prévue par l'Insee avant 2025 ; il s'agit pourtant là d'un enjeu de premier plan en termes de connaissance, qui doit pouvoir aussi se décliner dans les territoires d'Outre-mer.

Pour pallier le déficit de connaissance du nombre de personnes sans abri et sans domicile à l'échelle des territoires, plusieurs villes ont organisé leur dénombrement. En janvier 2021, lors de la cinquième édition de la Nuit de la Solidarité parisienne, 2 598 personnes sans abri ont été recensées, dont 272 dans le métro et les gares. Le nombre de personnes sans abri recensées est en baisse de 231 personnes (-8 %) par rapport à la 4e édition du 25 au 26 mars 2021, mais demeure élevé alors même qu'un grand nombre de places d'hébergement et de mise à l'abri ont été ouvertes en 2020 et 2021, à la suite de la crise sanitaire¹¹. Il faut par ailleurs considérer ce chiffre comme une estimation a minima. D'une part, le décompte est effectué pendant la trêve hivernale, période où l'on compte le maximum de personnes hébergées et où les expulsions locatives cessent. D'autre part, la méthodologie employée peut conduire à occulter certaines personnes : zones non enquêtées en raison de leur dangerosité (certains talus du périphérique par exemple) ou de leur inaccessibilité (cours et halls d'immeubles), décompte d'une seule personne par tente en cas de non-réponse et de non-visibilité de ses occupants... Cette limite tend de plus à s'accroître, car les expulsions systématiques des campements repoussent les personnes toujours plus en périphérie.

Les personnes seules représentent 80 % des personnes rencontrées ; 14 % appartiennent à des groupes de cinq personnes ou plus et 6 % sont des couples ou des familles. Les femmes représentent 10 % des personnes rencontrées à Paris, un chiffre en baisse par rapport aux deux années précédentes, qui peut s'expliquer par l'ouverture de places d'hébergement ciblées. 38 % des personnes rencontrées indiquent être à la rue depuis plus de cinq ans, contre 11 % depuis moins de trois mois.

¹¹ APUR, « Les personnes en situation de rue à Paris la nuit du 20-21 janvier 2022 ».

34 % des personnes se disent à la rue depuis leur arrivée à Paris sans avoir pu trouver un logement, 17 % suite à une perte d'emploi, et 15 % en raison d'une séparation familiale. Plus d'un tiers des personnes disent avoir été hébergées pour la dernière fois il y a plus d'un an (35 %), tandis que 23 % n'ont jamais été hébergées ; 69 % des personnes interrogées n'appellent pas ou plus le 115. Il a par ailleurs été constaté que plus les personnes sont à la rue depuis longtemps, plus elles renoncent à appeler le 115 et moins elles accèdent aux structures d'hébergement¹².

Pour la première fois, la Nuit de la Solidarité parisienne a eu lieu à l'échelle de la Métropole du Grand Paris, mais elle n'a concerné toutefois qu'un nombre limité de communes volontaires¹³ ; 487 personnes ont été recensées sur leur territoire (en plus des 2 598 personnes à Paris).

Tableau 1.2 : Recensements locaux des personnes sans abri et sans domicile

Ville	Enquête	Période	Périmètre	Secteurs	Nombre de personnes
Bordeaux	Nuit de la Solidarité	3 juin 2022	Toute la ville + secteur Bordeaux lac	Rues, campements, bidonvilles et squats	896 personnes sans domicile dont 297 en squats
Brest	Nuit de la Solidarité	20 janvier 2022	Toute la ville	Personnes à la rue et en squat, hébergement d'urgence et hébergement citoyen	94 personnes sans domicile + 194 personnes en hébergement d'urgence + 222 personnes en hébergement citoyen
Dijon	Nuit de la Solidarité	20 janvier 2022	Centre-ville de Dijon, élargi aux parkings en sous-sol, à la gare, au secteur Darcy, de la rue des Périères, la coulée verte ainsi que le secteur Clémenceau.	Rues, hall de gare et parkings	9 personnes sans abri
Dunkerque	Nuit de la Solidarité	20 janvier 2022	Dunkerque et Saint-Pol-sur-mer		21 personnes sans abri

¹² Fédération nationale des Samu Sociaux et Fédération des Acteurs de la Solidarité, « *Étude nationale maraudes et Samus Sociaux sur le sans-abrisme, 2021* ».

¹³ Aubervilliers, Bobigny, Bondy, Courbevoie, Gagny, Romainville, Rosny-sous-Bois, Rueil-Malmaison et Saint-Denis.

suite Tableau 1.2 : Recensements locaux des personnes sans abri et sans domicile

Grenoble Alpes Métropole	Nuit de la Solidarité	Janvier 2019 20h/22h à 2h	10 communes	Rues, parkings, parcs, squats, bidonvilles	1 757 (dont 104 à la rue)
Lyon	Nuit de la Solidarité	20 janvier 2022	9 arrondissements couverts		220 personnes
Marseille	Recensement ASSAB à partir des files actives des lieux d'accueil	2019	Toute la ville	Lieux d'accueil et d'accompagnement (hébergements, accueils de jour et domiciliation, lieux de soin)	14 075 personnes sans abri (stable depuis 2016)
Métropole Européenne de Lille	Mission d'observation	mars 2020	Métropole	SI-SIAO et personnes connues des associations	3 023 (rues et bidonvilles)
Metz	Jour et Nuit de la Solidarité	6 janvier 2022	Toute la ville	Rues, tentes, abris de fortune	400 (dont 29 à la rue)
Montpellier	Enquête un jour donné	20 janvier 2022	23 sous-quartiers (1/6e de la ville)	Rues, gares, parcs ouverts, hôpital, squats	1 610 (dont 218 à la rue)
Nancy	Nuit de la Solidarité	20 janvier 2022	Centre-ville		28 personnes
Nice	Nuit de la Solidarité	20 janvier 2022			195 personnes à la rue + 625 personnes hébergées
Paris	Nuit de la Solidarité	20 janvier 2022	Toute la ville	Rues, gares, métro, hôpitaux, parkings, tentes, parcs, jardins, périphérique, sélection d'adresses de bailleurs sociaux	2 598 personnes sans abri (baisse de 8 % par rapport à 2021)
Métropole du Grand Paris	Nuit de la Solidarité	20 janvier 2022	9 communes : Aubervilliers, Bobigny, Bondy, Courbevoie, Gagny, Romainville, Rosny-sous-Bois, Rueil-Malmaison et Saint Denis.	117 secteurs	487 personnes dont 240 personnes dans un campement

Quimper	Nuit de la Solidarité	27 avril 2022			16 personnes à la rue + 9 personnes à l'hôtel+ 52 personnes en hébergement
Rennes	Nuit de la Solidarité	2 mars 2022	Toute la ville	tous à l'exception des zones d'activités et les parcs et jardins	2019 personnes sans domicile dont 104 personnes sans abri, 94 personnes dans un gymnase et 1 821 personnes hébergées
Strasbourg	Nuit de la Solidarité	Mars 2020	67 secteurs (centre et proche périphérie)	Rues, gare, parkings, hôpitaux, berges, distribution alimentaire	279 personnes
Toulouse		janvier 2022	Centre-ville, squats et campements	Rues, squats et campements	795 personnes sans abri 2 740 places d'hôtel 2 983 places d'hébergement (+3 % par rapport à 2021)
Tours	Nuit de la Solidarité	20 janvier 2022	Toute la ville	Rues, talus périphériques	39 personnes sans abri

L'État cherche à soutenir et essayer ce type de démarches à travers une Nuit nationale de la Solidarité. L'édition du 20 janvier 2022 a mobilisé 19 villes¹⁴ dont, pour la première fois, des métropoles comme Lyon, Marseille ou Bordeaux. Cette édition nationale a recensé, hors Paris et agglomération parisienne, 1 700 personnes sans abri hors squat et bidonvilles, ce qui reste une estimation encore très en deçà de la réalité.

Faute d'étude actualisée du nombre de personnes sans domicile à l'échelle nationale, on peut toutefois observer que, fin 2022, plus de 200 000 personnes vivaient en hébergement d'urgence ou d'insertion généraliste et plus de 110 000 au sein du dispositif national d'accueil, soit a minima 310 000 personnes sans domicile au

¹⁴ Aix-en-Provence, Arras, Bordeaux, Brest, Dijon, Dunkerque, Lorient, Lyon, Marseille, Metz, Montpellier, Nancy, Nice, Quimper, Rennes, Rouen, Saint- Etienne, Toulouse, Tours.

sens de l'Insee. Dans un rapport de novembre 2020, la Cour des comptes retenait le chiffre de 300 000 personnes sans domicile fixe¹⁵. Si l'on y ajoute les milliers de personnes vivant à la rue, dans les bois ou en bidonville, toutes ces estimations montrent que le nombre de personnes privées de domicile est sans doute plus du double de celui de 143 000 datant de 2012, et du triple de celui de 2001¹⁶.

LES CONTOURS DE LA POPULATION SANS DOMICILE SE MODIFIENT

D'après l'enquête Sans-domicile 2012¹⁷, les adultes forment dans l'ensemble une population relativement jeune, avec **une moyenne d'âge de 39 ans**. On constate toutefois que cette population vieillit depuis 2001, avec une progression de l'âge moyen (+3,4 ans), une diminution des 18-24 ans et une augmentation des 60 ans et plus qui représentent désormais 10 % des personnes sans domicile.

Par ailleurs, cette population se féminise : **les femmes** représentaient en 2012, 38 % du total des personnes sans-domicile (+4 points). Les couples (avec ou sans enfants) sont aussi plus nombreux.

La part des étrangers a aussi augmenté passant de 38 % en 2001 à 53 % en 2012. Près de **46 000 adultes sans domicile sont nés à l'étranger** (56 %) et sont accompagnés de 23 500 enfants. Les adultes non francophones sont ceux dont le nombre a le plus progressé (+207 %).

Du point de vue des ressources, l'Insee indique que près de la moitié des personnes sans domicile gagnaient moins de 600 euros par mois en 2012, et un tiers vivaient avec moins de 300 euros par mois¹⁸. D'après la DREES¹⁹, **40 % des personnes sans domicile déclaraient n'avoir perçu aucune prestation sociale** (pour elles, leur conjoint ou enfant) le mois précédant l'enquête : 59 % étaient étrangères et 21 % avaient moins de 25 ans, les critères d'éligibilité aux prestations excluant de fait une part importante de ces personnes.

D'après la DREES²⁰, les personnes sans domicile hébergées fin 2016 dans les établissements prévus à cet effet (CHRS, CADA, maisons relais...) étaient majoritairement des hommes (59 %), seuls et sans enfants (45 % des adultes hébergés), à la différence des femmes accueillies qui sont le plus souvent accompagnées d'enfants. Les mineurs représentent près d'un tiers (30 %) et les

¹⁵ Cour des comptes, « *L'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant la crise sanitaire du printemps 2020* », novembre 2020.

¹⁶ Manuel Domergue, « *Combien y a-t-il vraiment de SDF en France ?* », Alternatives économiques, 18 novembre 2020.

¹⁷ Bénédicte Mordier, « Introduction de cadrage... », op. cit.

¹⁸ « *Les sans-domicile en 2012* », op. cit.

¹⁹ DREES, « *Hébergement des personnes en difficulté sociale : 140 000 places fin 2016, en forte hausse par rapport à 2012* », Collection études et résultats, février 2019.

ressortissants d'un pays hors UE sont 60 %, dont la moitié sont demandeurs d'asile. 14 % des adultes hébergés ont une activité professionnelle, 26 % sont au chômage et 41 % dans l'impossibilité médicale ou administrative de travailler. 15 % des adultes hébergés n'ont aucun revenu, tandis qu'un quart perçoit le RSA et 14 % une allocation liée à un handicap ou une invalidité. Les principaux motifs d'admission sont les violences et ruptures familiales (12 % des adultes hébergés, essentiellement des femmes), le fait de vivre à la rue (11 %), la sortie d'institution (9 %), la perte de son logement ou l'occupation d'un logement insalubre ou surpeuplé (7 %).

Les résultats de l'enquête « une nuit donnée », réalisée trois ans plus tard en Île-de-France par la DRIHL et la FAS en février 2019²¹, dressent le portrait de près de 3 000 personnes présentes dans les centres d'hébergement, les abris de nuit et les gymnases franciliens. Alors qu'en 2018 les personnes isolées étaient majoritaires (représentant plus de 64 % des personnes enquêtées), la part des personnes appartenant à une famille avec enfants est en forte augmentation en 2019 (50 % des personnes enquêtées, dont la moitié d'enfants). Les adultes ayant répondu à l'enquête ont en moyenne 36 ans ; parmi eux, on compte majoritairement des femmes (53 %) et des étrangers extra-communautaires (78 %). Seulement 47 % disposent d'une couverture maladie de base et 53 % ne perçoivent aucune ressource. 72 % sont suivis par un travailleur social et 77 % disposent d'une domiciliation administrative.

LA DOMICILIATION, UN DROIT INÉGALEMENT RESPECTÉ

La domiciliation, préalable essentiel pour faire valoir ses droits et prestations, est un service gratuit visant à permettre aux personnes sans hébergement stable de bénéficier d'une adresse administrative afin de recevoir leur courrier, dès lors qu'elles ont un lien avec un territoire. D'après la loi, elle est obligatoirement assurée par les centres communaux et intercommunaux d'action sociale ; des structures agréées la prennent également en charge, faute de moyens suffisants des CCAS/CIAS ou dans le cadre de partenariats spécifiques.

Au total, 118 000 personnes étaient domiciliées par les adhérents de l'UNCCAS fin 2016, soit une augmentation de 27 % par rapport à 2013²². En décembre 2018, la préfecture de la région Île-de-France recensait 93 500 domiciliations en cours (hors demandeurs d'asile), dont les deux tiers sont portées par les organismes agréés et un tiers par les CCAS/CIAS²³.

²⁰ DREES, « *Le recours aux prestations et services de protection sociale des personnes sans domicile* », Minima sociaux et prestations sociales, Collection études et statistiques, édition 2015.

²¹ DRIHL, « *Les personnes accueillies dans le dispositif hivernal en Île-de-France. Résultat de l'enquête 2019 "une nuit donnée" dans les structures de renfort hivernal* », Lettre des études, décembre 2019.

²² « *Face au mal-logement, les CCAS/CIAS impliqués. D'une réponse à l'urgence à l'accompagnement vers un logement pérenne* », UNCCAS, Enquêtes et observation sociale n°12, février 2018.

²³ « *Les schémas départementaux de domiciliation. Synthèse régionale* », DRIHL Île-de-France, Décembre 2018.

Cependant, malgré ces évolutions, son inscription dans la loi et son importance, le droit à la domiciliation n'est pas effectif pour tous sur de nombreux territoires. Par exemple, 46 % des personnes rencontrées à la rue lors de la dernière Nuit de la Solidarité parisienne ne sont pas domiciliées. Les personnes accompagnées par diverses associations franciliennes rencontrent de graves difficultés de domiciliation : 72 % des structures agréées indiquent ainsi que ces personnes ne parviennent guère à se faire domicilier auprès des CCAS, les refus de domiciliation étant par ailleurs rarement notifiés. Cette réalité s'inscrit dans un contexte de saturation de l'offre (pour 77 % des structures répondantes non agréées pour la domiciliation ; 54 % des structures agréées se déclarant elles-mêmes saturées)²⁴.

Le plan France Relance présenté en octobre 2020 prévoyait 15 millions d'euros pour le développement de l'offre de domiciliation avec 300 nouvelles structures agréées en trois ans, pour un total de 700 structures en 2023. Ces moyens restent insuffisants pour renforcer la mise en œuvre de ce droit, qui pèse encore de manière trop importante et sans suffisamment de moyens à ce jour sur le secteur associatif.

Un accueil en hébergement qui s'accroît et se dégrade

L'ensemble du secteur de l'hébergement et de l'habitat temporaire comptait près de 600 000 places fin 2021²⁵, dont :

- 166 331 places d'accueil d'urgence (en CHU et autres places d'urgence, chambres d'hôtel, lits halte soins santé²⁶, résidences hôtelières à vocation sociale),
- 42 743 places d'hébergement d'insertion (CHRS, centres maternels),
- plus de 110 000 places destinées aux demandeurs d'asile dans les CADA, HUDA, CAES ainsi qu'aux réfugiés statutaires dans les CPH,
- 264 602 places en logements adaptés (résidences sociales, pensions de famille, foyers de travailleurs migrants ou foyers de jeunes travailleurs, intermédiation locative).

Compte tenu de la forte mobilité des personnes au sein des structures, ce sont beaucoup plus de personnes au total qui sont accueillies au cours de l'année. L'hébergement reste pour elles un « filet de sécurité », faute de logement pérenne.

²⁴ Enquête inter-associative sur la domiciliation administrative en Île-de-France, 2021.

²⁵ Sont prises en compte ici les capacités d'hébergement en service à l'année. Ne sont en revanche pas prises en compte les capacités supplémentaires mises en service l'hiver, ni les personnes hébergées aux frais des collectivités territoriales faute de recueil national d'informations.

²⁶ Les Lits halte soins santé (LHSS) offrent une prise en charge médico-sociale à des personnes en situation de précarité dont l'état de santé ne justifie pas une hospitalisation.

Tableau 1.3 : Capacités d'accueil en hébergement et logement temporaires (nombre de places)

	Au 31.12.2021
Hébergement d'urgence	166 331
Places en centres d'hébergement d'urgence (CHU), stabilisation ou insertion (hors CHRS) (1)	81 413
Hôtels (2)	69 433
Places d'accueil d'urgence dans les CHRS (1)	9 714
Lits halte soin santé (LHSS) (1)	2 151*
Résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS) à la disposition de l'État (1)	3 620
Hébergement d'insertion et de stabilisation	42 743
CHRS (hors urgence) (1)	36 543
Centres maternels (4)	6 200*
Dispositif national d'accueil pour demandeurs d'asile (DNA) (3)	110 006
CADA	45 473
HUDA	46 629
CAES	3 697
PRADHA	5 290
CPH	8 917
Logement accompagné et d'insertion	264 602
Places financées par l'ALT hors structures d'hébergement (1)	19 396
Intermédiation locative (1)	66 345
Résidences sociales « classiques » (hors pensions de famille et résidences accueil) (1)	139 743
Foyers (FJT, FTM) voués à être transformés en résidences sociales (1)	39 118
Total général	583 682

*Données 2020 Sources :

(1) DGCS, enquête AHI ; (2) reporting mensuel hébergement – Dihal ; (3) OFIL, rapport d'activité 2021 ; (4) DREES, enquête Établissements sociaux, 2016.

Ne sont pas comptabilisées ici les 21 121 places en pensions de famille et maisons-relais disponibles au 31.12.2021 (DGCS) qui correspondent à des formules de logement durable.

LA DÉGRADATION DE L'ACCUEIL D'URGENCE

L'accueil d'urgence peine à remplir ses missions. Le taux de réponse des SIAO aux demandes d'hébergement apparaît très insuffisant : en 2021, le SI-SIAO recense 6 172 demandes d'hébergement 115 en moyenne par jour parmi lesquelles 2 588 demandes d'hébergement ont été non pourvues, soit 42 % des demandes²⁷. En conséquence, de très nombreuses personnes sont contraintes de dormir à la rue ou dans un abri de fortune, faute de places dans les structures d'hébergement d'urgence

²⁷ PLF 2022, Programme 177

L'absence de domicile personnel

Les dysfonctionnements du système d'information du SIAO ne permettent pas d'organiser des remontées fiables sur l'état de la demande et des réponses apportées. Certains indicateurs montrent tout de même une dégradation des réponses du 115 depuis la fin du premier confinement. Au cours de l'hiver 2020-2021, selon les données du SI-SIAO, le nombre moyen de DNP était ainsi d'environ 2 000. Malgré la décision de maintenir le niveau de 200 000 places d'hébergement généraliste, ce chiffre a ensuite dépassé la barre des 3 000 en juillet 2021 puis s'est élevé à 4 400 en moyenne en octobre 2021. Le niveau de DNP de l'hiver 2021-2022 semble donc revenir au niveau d'avant la crise Covid.

En 2021, le taux de réponse positive du SIAO était de 42 %²⁸. Si les places continuent de manquer pour les personnes isolées, jugées moins prioritaires, les familles sont également concernées. D'après une enquête flash de la FAS et l'UNICEF²⁹ réalisée dans la nuit du 22 août 2022, 3 133 personnes en famille, dont 1 658 mineurs, n'ont pas pu être hébergées faute de places disponibles ou compatibles avec la composition du ménage, ce qui représente les deux tiers des demandes non pourvues. Depuis septembre 2020, on constate une augmentation de 7 % pour les personnes en famille non hébergées et de 12 % pour les mineurs.

L'étude des réponses du 115 ne doit pas faire oublier le grand nombre de personnes sans abri qui n'y ont même plus recours. D'après l'enquête « une nuit donnée » de 2019 de la DRIHL et la FAS, seule la moitié des personnes rencontrées à la rue ont appelé le 115 dans les six mois précédant la période hivernale³⁰. À Lyon, une personne sur deux rencontrée à la rue en mars 2019 n'appelle plus ou n'a jamais appelé le 115³¹. À Paris, lors de la Nuit de la Solidarité en janvier 2022, 35 % des personnes rencontrées disaient n'avoir jamais recours au 115³². Plus de la moitié des personnes rencontrées lors de l'étude Maraudes FNSS-FAS en janvier 2021 n'a ainsi jamais eu recours au 115, et 83 % des personnes rencontrées n'ont pas appelé le 115 le jour de l'enquête³³. Les personnes en non-recours à l'hébergement ont plus souvent des problèmes de compréhension et/ou d'expression en français, elles sont plus éloignées du soin et ne perçoivent pas de ressources (salaire ou prestations sociales).

²⁸ Projet de loi de finances 2023, programme 177.

²⁹ UNICEF - Fédération des Acteurs de la Solidarité - baromètre enfants à la rue, 22/08/2022.

³⁰ DRIHL, « Les personnes accueillies dans le dispositif hivernal en Île-de-France. Résultats de l'enquête 2019 "une nuit donnée" dans les structures de renfort hivernal », *Lettre des études*, décembre 2019.

³¹ MRIE, Grand Lyon, Fondation Abbé Pierre, « Qualifier les besoins, plutôt que dénombrer les personnes », Enquête auprès des personnes sans abri, 1^{ers} résultats.

³² APUR, « Les personnes en situation de rue à Paris la nuit du 20-21 janvier 2022 ».

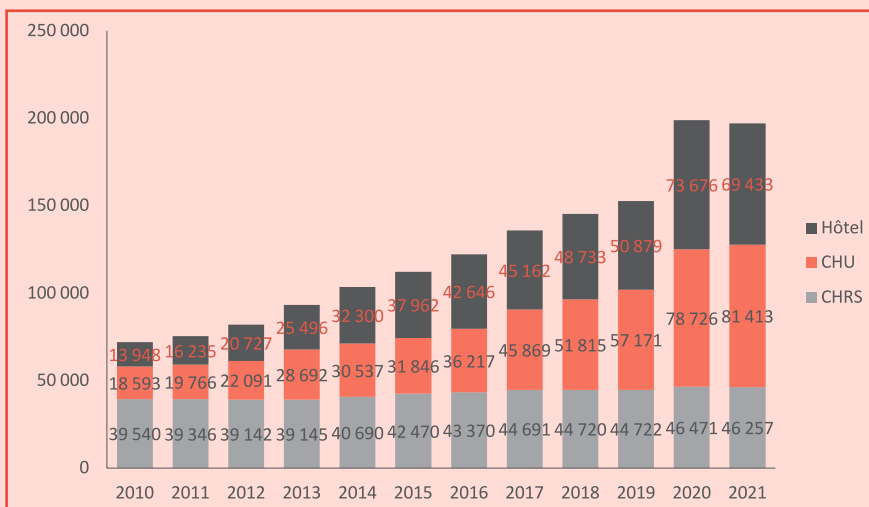
³³ Fédération nationale des Samus Sociales, Fédération des Acteurs de la Solidarité, « Étude nationale maraudes et Samu Sociaux sur le sans-abrisme, 2021 ».

Les personnes font également part de leur méconnaissance du 115 et des difficultés à le joindre (absence de réponse, absence de téléphone, difficultés en français), de l'absence de places (et d'acceptation de leurs animaux de compagnie) et des mauvaises conditions d'accueil en hébergement³⁴.

LA DEPENDANCE DU SECTEUR DE L'HEBERGEMENT AUX NUITÉES D'HÔTEL

Le recours en urgence à l'hébergement en hôtel est devenu de plus en plus fréquent depuis la fin des années 2000. Entre 2010 et 2019, le nombre de places en hôtel avait progressé de 265 %. Début juin 2021, le nombre de nuitées hôtelières mobilisées s'élevait à près de 74 000. On note toutefois une tendance à la baisse au cours de la dernière année, coïncidant avec la fin de l'état d'urgence sanitaire qui avait vu s'accroître fortement les nuitées hôtelières. Au 31 décembre 2021, on compte 69 433 nuitées hôtelières³⁵, essentiellement en Île-de-France, soit une baisse de 6 % par rapport à 2020. Au second semestre 2021, 4 243 places d'hôtel ont été supprimées, au bénéfice de la création de 2 766 places d'hébergement d'urgence (hors CHR). Au 30 juin 2022, 67 403 places d'hôtel étaient mobilisées, dont environ 76 % en Île-de-France.

Figure 1.1 : Évolution du nombre de places par dispositif d'hébergement entre 2010 et 2021



³⁴ Édouard Gardella, Amandine Arnaud, « *Le sans-abrisme comme épreuves d'habiter. Caractériser statistiquement le non-recours aux hébergements sociaux* », ONPES et Observatoire du Samu social de Paris, février 2018

³⁵ Reporting mensuel hébergement - Dihal cité dans la réponse aux questions parlementaires - Commission : SE-Finances, Affaires économiques et Affaires sociales (SE-FIN-HPLIPV 021).

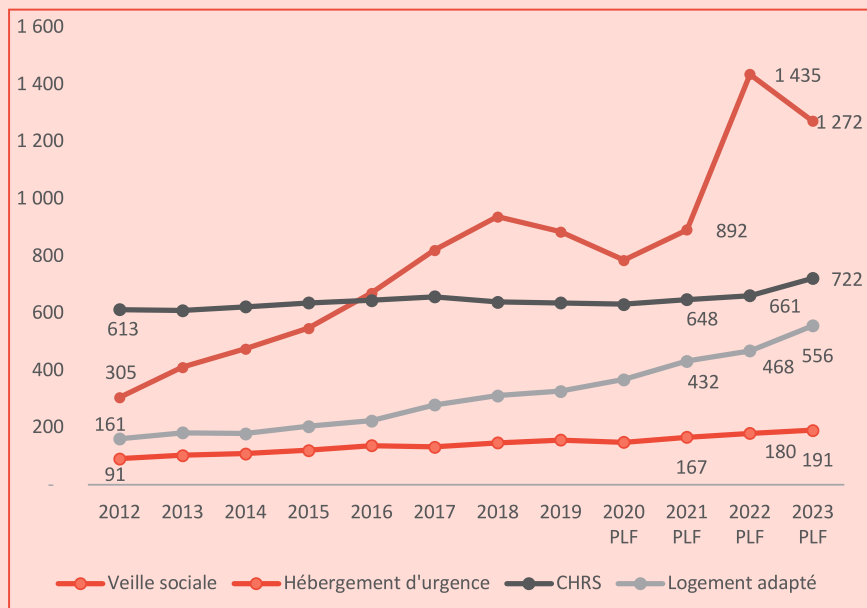
L'hôtel apparaît toujours comme la variable d'ajustement face à la saturation des dispositifs d'accueil. En plus d'être très insatisfaisant pour les personnes, l'hôtel coûte cher : près de 8 000 € par an en 2021 d'après la réponse aux questions parlementaires, « contre 6 400 euros pour un hébergement en CHRS, où les personnes sont beaucoup mieux accompagnées³⁶ ». Si l'on considère l'ensemble des places d'hébergement d'urgence, le niveau des dépenses a presque quintuplé, passant de 305 millions d'euros en 2012 à 1,435 milliard en 2022. Le projet de loi de finances (PLF) pour 2023 prévoit une enveloppe de 1,27 milliard d'euros³⁷.

* volume ouvert au 31 décembre

** moyenne journalière sur l'année

*** montant dépenses / moyenne journalière sur l'année

Figure 1.2 : Évolution des crédits d'hébergement, de logement adapté et de veille sociale (en M€)



Source : commission des finances du Sénat.

De plus, **ce mode d'hébergement est inadapté à la vie familiale, a fortiori quand il se prolonge dans le temps**. L'étude « Enfants et famille sans logement en Île-de-France » réalisée en 2013 par l'Observatoire du Samusocial de Paris³⁸ met au jour la médiocrité de ces chambres : absence de lieux où cuisiner (21 % des situations), absence de toilettes ou de douches dans la chambre (29 %), un seul lit pour parents

³⁶ Avis présenté par Jean-François Husson sur le PLF 2021, 19 novembre 2020.

³⁷ Commission des affaires sociales du Sénat.

³⁸ Samusocial de Paris et Défenseur des Droits, « *Adolescents sans logement. Grandir dans une chambre d'hôtel* », février 2019.

et enfants (41 %), etc. Ces familles sont également contraintes à une mobilité forcée (rupture dans l'hébergement, changement d'hôtel, etc.), qui a des répercussions sur la scolarité des enfants, les carences alimentaires, l'accès aux services, le non-recours aux droits, les difficultés pour accéder aux soins et à un accompagnement social...

En 2019, une étude du Samusocial de Paris et du Défenseur des droits³⁹ sur les « adolescents sans logement » montre que le « nomadisme hôtelier », qui survient souvent après un parcours migratoire, est à l'origine d'un fort sentiment d'insécurité chez les adolescents interrogés, privés d'ancrage et d'intimité, avec des effets négatifs sur leur sociabilité et sur leur scolarité, des ruptures de scolarisation répétées et parfois longues...

La volonté de mettre fin à la gestion « au thermomètre » de l'hébergement et à la remise à la rue de personnes hébergées à la fin de l'hiver, s'est traduite par la pérennisation de plus de 25 000 places d'hébergement d'urgence entre 2015 et 2020. En 2020, environ 40 000 places supplémentaires ont été ouvertes au titre de la période hivernale puis de la crise sanitaire, et pérennisées en 2021 (PLF 2022).

Pour l'année 2023, le parc d'hébergement généraliste devrait être maintenu au niveau de 198 000 places d'après la Dihal, alors que le gouvernement envisageait initialement de le réduire à 187 000.

En dix ans, les crédits affectés au programme 177 (hébergement et parcours vers le logement) ont doublé, et ceux affectés à l'hébergement d'urgence ont été multipliés par quatre. Les dépenses supplémentaires en hébergement directement engendrées par la crise sanitaire sont estimées à plus de 500 millions d'euros⁴⁰. Pour 2023, les crédits du programme budgétaire 177 s'élèvent à 2,8 milliards d'euros, soit seulement 100 millions de plus que l'an dernier, ce qui ne couvre même pas l'inflation et la revalorisation salariale des personnels du secteur AHI à hauteur de 183 € mensuel prévue par le « Ségur ».

L'ENJEU DE LA QUALITÉ DE VIE DANS LES STRUCTURES D'HÉBERGEMENT

Lancé en 2008, le programme d'humanisation des centres d'hébergement répond à la vétusté et au vieillissement du parc d'hébergement. Le programme vise l'individualisation des chambres, la délocalisation ou division sur site des grandes structures en petites unités et l'adaptation aux besoins particuliers des populations accueillies (par exemple, les personnes accompagnées d'animaux). Entre 2008 et 2021, le programme a permis de financer la création de 8 731 places et la rénovation de 21 825 places, dont 1 292 en 2021, pour un montant total de 420 millions d'euros.

³⁹ Enquête ENFAMS (enfants et famille sans logement), réalisée par l'Observatoire du Samu social de Paris, octobre 2014.

⁴⁰ Commission finance du Sénat, 2022.

L'intervention sur le bâti a permis une véritable amélioration des conditions de vie des personnes accueillies : réduction de 20 points des places en dortoirs (de 23 à 3 %), augmentation de 34 à 42 % de la part des places en chambre individuelle (dont la surface moyenne est passée de 12,5 à 14,5 m²), et doublement de la part des chambres individuelles équipées de sanitaires et de bloc cuisine (41 %), selon un bilan de 2015⁴¹.

Dans le cadre de l'humanisation des structures d'hébergement, l'Anah avait engagé en 2019 et en 2020 un montant de 8 millions d'euros, puis 20 millions d'euros en 2021, contre seulement 3,2 millions en 2018. Trente structures ont été financées en 2021 pour un programme de travaux ou pour une étude préalable, et 1 292 places améliorées, contre 738 en 2020 et 863 en 2019.

En dehors du seul bâti, la qualité de l'accueil se mesure également au personnel employé. Or, il apparaît qu'en 2016, le taux d'encadrement en ETP (équivalent temps plein) rapporté au nombre de places dans les CHR, CADA, CPH, AT-SA et EAME est en nette diminution depuis 2008. Il passe de 22 % en 2008 à 15,5 % en 2016 (et de 9,9 % à 6,8 % pour les CADA)⁴².

Le Plan de traitement des Foyers de Travailleurs Migrants (PTFTM), construits dans les années 1950/1960, a été lancé en 1997, s'appliquant aux 688 foyers de travailleurs migrants recensés, accueillant environ 110 000 travailleurs. Ce plan vise à transformer les anciens foyers en résidences sociales, composées de logements autonomes, assurant ainsi aux résidents un logement décent, ainsi qu'un accompagnement social adapté. Au 31 décembre 2021, 126 foyers sont en attente de traitement, soit un taux de réalisation du PTFTM approchant les 82 %. 471 foyers ont été traités ou sont en cours de traitement ; 91 ont été démolis, vendus ou ont changé de statut. Depuis le lancement national du PTFTM en 1997, le coût global des opérations de traitement s'élève à 2,8 milliards d'euros⁴³.

DEMANDEURS D'ASILE : UN DISPOSITIF NATIONAL D'ACCUEIL BIEN PEU ACCUEILLANT

L'accueil digne des demandeurs d'asile est une obligation pour la France rappelée régulièrement par la Convention européenne des droits de l'homme. La directive européenne du 26 juin 2013 impose un seuil minimal de conditions matérielles d'accueil (CMA) comprenant une allocation pour demandeur d'asile (ADA) et un hébergement dans la limite des places disponibles.

⁴¹ Dihal, « *Le programme d'humanisation des centres d'hébergement. Synthèse qualitative* », juillet 2015.

⁴² Pierre-Yves Cabannes, « *Le personnel des centres d'hébergement pour adultes et familles en difficulté sociale* », 2019

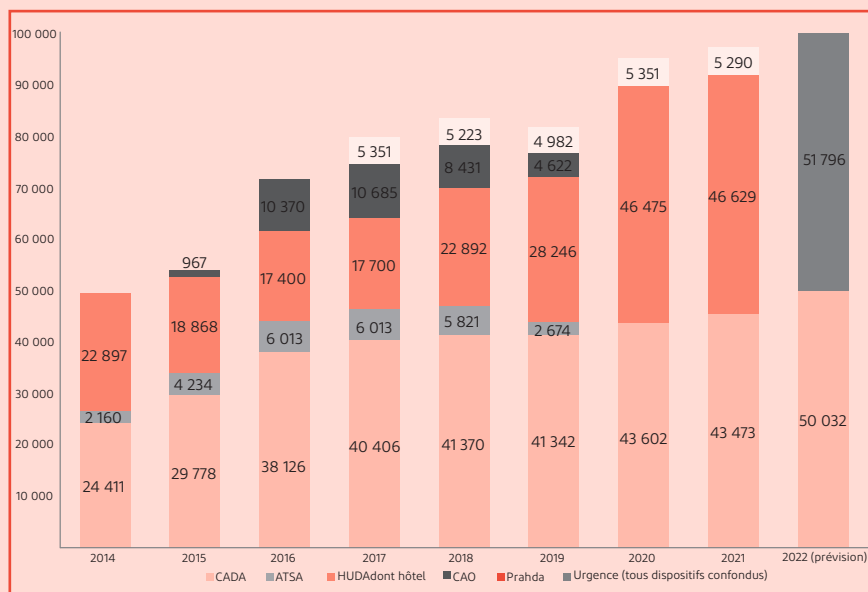
⁴³ Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI), rapport d'activité 2021

Différents dispositifs ont été créés pour répondre à ces obligations, loin du droit commun et du logement. Le dispositif national d'accueil est organisé par « étapes », correspondant au parcours administratif de la demande d'asile. Après être passé par une structure d'orientation, les demandeurs d'asile qui bénéficient d'un hébergement sont orientés notamment en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ou en hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA) censés délivrer, outre un hébergement, un accompagnement social.

Ces structures ne sont pas toutes prévues pour assurer un accompagnement adapté des personnes accueillies : absence de nourriture, de personnel médical, d'informations juridiques, d'accompagnement social effectif⁴⁴...

À la suite d'un arrêté du 7 avril 2021, les demandeurs d'asile peuvent être répartis, sans possibilité de choix, entre les régions en fonction des places d'hébergement disponibles (l'Île-de-France concentre par exemple 46 % de la demande d'asile, mais seulement 19 % des capacités d'hébergement dédiées, et seuls 30 % des demandeurs d'asile y sont effectivement hébergés, contre 93 % en Bourgogne Franche-Comté par exemple⁴⁵).

Figure 1.3 : Évolution du dispositif national d'accueil



Sources : Commission des finances, rapport d'activité 2021 OFII, Cour des comptes, rapports et projets annuels de performance. Fin 2020, les places en AT-SA et dans les CAO ont été supprimées ou transformées au bénéfice de l'hébergement d'urgence classique (HUDA).

⁴⁴ Les cahiers des charges des HUDA ne prévoient pas de nombre minimal de travailleurs sociaux et beaucoup de personnes en HUDA ne bénéficient d'aucun accompagnement social dans les faits.

⁴⁵ « Près de trois quarts des demandeurs d'asile vont être orientés en région pour soulager l'Île-de-France », 21 avril 2021, Jean-Noël Escudé, P2C pour Localtis.

En 2021, la demande d'asile a enregistré une hausse de 6,8 % par rapport à 2020 et a ainsi dépassé les 103 000 demandes, mais ce niveau reste inférieur de 22 % à celui de l'année 2019.⁴⁶ Malgré une hausse du nombre de places dédiées (119 732 au 1er janvier 2022 contre 82 362 en 2017), les capacités restent insuffisantes puisque seuls 58 % des demandeurs d'asile y trouvent refuge le temps de la procédure en 2022 (52 % en 2020)⁴⁷... La loi de finances pour 2023 a budgété l'ouverture de 5 000 places supplémentaires.

Les 43 300 demandeurs d'asile qui ne sont pas hébergés dans le DNA sont renvoyés vers l'hébergement d'urgence généraliste ou l'errance, et voient donc leur droit à un accompagnement social et à des moyens de subsistance gravement bafoué. La France vient d'ailleurs d'être condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) pour son refus d'appliquer les décisions de justice l'obligeant à héberger trois familles de demandeurs d'asile.

Pour subvenir à leurs besoins alors qu'ils n'ont pas l'autorisation de travailler, les demandeurs d'asile perçoivent une allocation pour demandeur d'asile (ADA) dont le montant n'a pas été revalorisé depuis 2015 et apparaît donc largement insuffisant : en 2021, le montant mensuel moyen versé s'établissait à 362 euros par ménage⁴⁸. Fin 2021, 122 135 personnes étaient bénéficiaires de l'allocation, soit une baisse de 17,7 % par rapport à 2020, qui s'explique par une baisse du nombre de personnes éligibles au versement de l'ADA (-32 %). Cette allocation de subsistance peut être supprimée ou suspendue, notamment, si le demandeur refuse la proposition d'hébergement qui lui est faite ou s'il dépose une demande d'asile plus de trois mois après son arrivée en France. En outre, depuis novembre 2019, la carte support de paiement de l'ADA est devenue une carte de paiement, engendrant des difficultés quotidiennes, faute de pouvoir retirer de l'argent liquide.

Parmi les personnes bénéficiaires de la protection internationale, en 2021, 10 208 sont sorties vers un logement avec l'aide de l'État⁴⁹.

Habitations de fortune, locaux impropres à l'habitat, squats, bidonvilles... : un dégradé d'habitats précaires

Diverses formes d'habitat précaire se sont développées aux marges de l'hébergement et du logement. Au sens du recensement de l'Insee, la catégorie des « habitations de fortune » renvoie à toutes sortes de constructions provisoires : baraque de chantier, Algeco, habitation légère de loisirs (bungalow ou mobil-home), logement détruit par une catastrophe, bidonville ou squat dans une maison en ruines, wagon désaffecté, local agricole reconverti, etc. En 2016, **100 000 personnes étaient**

⁴⁶ OFPRA, Rapport d'activité 2021.

⁴⁷ Budget général programme 303, Immigration et Asile, 2023.

⁴⁸ OFII, Rapport d'activité 2021.

⁴⁹ OFII, rapport d'activité 2021.

recensées dans des habitations de fortune⁵⁰, contre 88 000 en 2011, soit une augmentation de 18 %. La majorité sont des hommes (58 %), de nationalité française (81 %), qui résident dans des communes rurales (35 %) ou de moins de 20 000 habitants (26 %). Plus d'un tiers ont moins de 30 ans (et 20 % moins de 18 ans) et la part d'actifs occupés est élevée (40 %).

LES « SQUATS » : DANS L'ANGLE MORT DE LA STATISTIQUE PUBLIQUE

Solutions de survie pour des personnes en situation de grande précarité, les squats sont des habitats singuliers qui constituent bien souvent une alternative à la rue. Aucune donnée statistique ne permet aujourd'hui de mesurer l'ampleur du phénomène, en raison principalement de son caractère illégal. L'enquête nationale Logement 2013 indique toutefois que 90 000 personnes aujourd'hui logées ont déclaré avoir séjourné dans un logement sans autorisation du propriétaire ou sans autorisation légale, à un moment de leur vie où elles étaient sans domicile personnel. Si les squats « politiques » ou « culturels » — plus visibles et revendicatifs — sont relativement connus, ce sont bien les squats « de pauvreté » qui semblent majoritaires.

Dans une certaine invisibilité sociale, les occupants échappent en bonne partie aux dispositifs d'aides classiques. Leur habitat précaire, illégal et transgressif, les expose à des risques d'expulsions régulières, souvent brutales. Depuis la loi DALO de 2007, en cas de squat d'une résidence principale, l'expulsion peut avoir lieu en quelques jours sans jugement. La loi ASAP (accélération et simplification de l'action publique) votée en 2020 étend cette procédure aux cas de squats de résidences secondaires. Une proposition de loi votée en première lecture à l'Assemblée et en cours d'examen au Sénat début 2023 étend encore cette procédure aux logements vacants et prévoit de durcir les sanctions en cas de squat, y compris désormais dans des locaux à usage économique, et d'accélérer les procédures d'expulsion en cas de loyers impayés⁵¹.

Les squats de domicile sont pourtant marginaux : seuls 170 cas de dénombrés en 2021 par l'observatoire du ministère du Logement. En 2019, 1 923 ménages ont été assignés devant les tribunaux d'instance, notamment à ce titre pour motif d'occupation sans droits ni titre.

DES DIZAINES DE MILLIERS DE PERSONNES DANS LES BIDONVILLES ENTRE RÉSORPTION ET HARCÈLEMENT

Depuis plusieurs années maintenant, les bidonvilles ont fait leur réapparition dans le paysage français : à la périphérie des centres urbains, et parfois au cœur des

⁵⁰ Catherine Rougerie, « Difficultés de logement ; les situations de logement appréciées selon les dimensions proposées par le Conseil national de l'information statistique », Document de travail, Insee, novembre 2020.

⁵¹ Manuel Domergue, Loi « anti-squats » et criminalisation des mal-logés, *Alternatives économiques*, 6 décembre 2022.

villes mêmes, sur des terrains vagues, des friches industrielles, sous des échangeurs autoroutiers...

D'après la Dihal, qui recense les personnes en bidonvilles et « grands squats » en métropole, 11 816 ressortissants européens y vivent en octobre 2022, dans 270 bidonvilles (de 10 personnes ou plus). Ce chiffre est en légère baisse par rapport à celui de mai 2021 (12 342 personnes sur 252 sites). En y incluant les populations extra-européennes, ce sont en tout 20 836 personnes qui vivraient sur 446 sites en octobre 2022, soit une baisse de 1 353 personnes par rapport à 2021.

Le 25 janvier 2018, le gouvernement avait pourtant publié une instruction destinée à organiser l'accompagnement des personnes le plus en amont possible en visant un objectif de résorption globale des bidonvilles ; puis doublé en 2020 les crédits alloués à la résorption des bidonvilles, portés à huit millions d'euros par an, permettant d'accentuer certaines tendances positives. D'après la Dihal, la politique de résorption des bidonvilles a en effet concerné plusieurs milliers de personnes en 2021 : 1 100 personnes ont été relogées, 3 200 enfants scolarisés, et 659 personnes ont trouvé un emploi. Cette instruction est cependant restreinte à une action envers les seuls ressortissants européens, en France métropolitaine.

Faute de moyens et bien souvent de volonté politique, les actions de résorption et relogement restent néanmoins limitées. La logique d'expulsion et d'évacuation sans diagnostic préalable ni solution d'hébergement ou de relogement est conduite depuis près de 25 ans et plus fortement depuis 2010. Elle se poursuit et reste majoritaire, malgré son inefficacité avérée. D'après l'Observatoire des expulsions des lieux de vie informels créé par un collectif d'associations, entre le 1er novembre 2021 et le 31 octobre 2022, 2 078 expulsions ont été recensées en France métropolitaine (contre 1 330 l'an passé)⁵², ce qui représente plusieurs milliers de personnes délogées, pour certaines plusieurs fois dans l'année ; 40 % de ces expulsions ont eu lieu pendant la trêve hivernale, et celles-ci sont toujours peu anticipées (les diagnostics préalables ne sont effectués que pour 3 % des expulsions). Dans 95 % des cas, aucune solution n'a été proposée pour au moins une partie des personnes expulsées. En 2022, les territoires du Calais et de la ville de Grande-Synthe représentent à eux seuls 85 % des expulsions signalées. Dans un avis du 11 février 2021 concernant ces territoires, la CNCDH a recommandé aux autorités publiques de mettre un terme à la politique sécuritaire dite « zéro point de fixation », rappelant les conséquences désastreuses pour les personnes exilées et les aidants. La CNCDH a également insisté sur la nécessité de mettre en place un « socle humanitaire » (accès à l'eau, à la nourriture, à la santé, etc., suffisant).

⁵² Observatoire des expulsions des lieux de vie informels, « Note d'analyse détaillée », 1^{er} novembre 2021-31 octobre 2022.

L'HABITAT PERMANENT AU CAMPING

Le recours aux terrains de camping pour se loger toute l'année fait partie des formes d'habitat précaire qui se sont développées au cours des vingt dernières années. Les professionnels du secteur en témoignent, même si le phénomène reste difficile à quantifier : refus de réponse des gérants de campings, risque de réponses fausses, voire décision de mettre fin à ces locations dans la crainte de contrôle...

Seul le système national d'enregistrement de la demande de logement social (SNE) permet d'appréhender chaque année une partie de ces résidents : à fin 2021, 3 718 ménages en camping étaient inscrits comme demandeurs d'un logement social. Le sociologue Gaspard Lion, estimant à partir d'un échantillon de personnes en camping suivies dans le cadre de sa thèse, que le taux de recours à la demande Hlm pour ce public est inférieur à 10 %, en déduit que plusieurs dizaines de milliers de personnes vivraient en camping « à l'année ». Des chiffres à prendre avec précaution mais qui proposent un ordre de grandeur du phénomène.

Les remontées des acteurs de terrain et des associations⁵³ insistent sur la grande diversité des populations qui ont recours à cette solution : des jeunes qui s'installent sur ces terrains pour une période d'études ou de travail estival, des couples (avec ou sans enfants) qui espèrent mettre de l'argent de côté pour accéder ensuite à un logement ordinaire, des personnes seules suite à une rupture (chômage, divorce, veuvage, etc.) à la recherche d'une solution de repli, des retraités – de plus en plus nombreux – qui choisissent d'habiter à l'année dans ce qui fut leur résidence secondaire⁵⁴...

La précarité du logement se mesure à l'insécurité du statut d'occupation : expulsion possible à tout moment sans préavis, augmentation des tarifs au bon vouloir du gérant... L'accès à l'eau et à l'électricité est souvent prohibitif et les visites peuvent même être interdites dans la mesure où le terrain est privé. Il n'est enfin pas permis d'élire domicile dans un camping et de faire ainsi valoir les droits attachés au logement.

590 000 personnes hébergées chez des tiers en 2013

L'hébergement chez des tiers est une autre solution palliative mobilisée par des milliers de personnes sans domicile. Invisible dans l'espace public, cette solution peut poser de nombreux problèmes de cohabitation au quotidien, tant pour les personnes hébergées que pour celles qui les accueillent : surpeuplement, occupation précaire, bruit, promiscuité, manque d'intimité... Ces conditions de vie

⁵³ Clément David et Paul Lacoste, « *Habiter dans un camping. Pratiques et abus en France* », Cité Gouvernance Territoires, 2012.

⁵⁴ Gaspard Lion, « *Habiter en camping. Trajectoires de membres des classes populaires dans le logement non ordinaire* », 2018.

peuvent être particulièrement préjudiciables pour les enfants (stress, problèmes de concentration, difficultés à faire leurs devoirs...). **Solution de dépannage et d'attente, l'hébergement chez des tiers devient d'autant plus pénalisant qu'il se prolonge.**

D'après la dernière exploitation de l'enquête Logement de 2013 par l'Insee⁵⁵, **près de 440 000 personnes seraient hébergées de façon contrainte chez un tiers ou de la famille**, faute de pouvoir se loger de manière indépendante. On peut distinguer parmi elles un « **noyau dur** » de **70 600 personnes** (hors étudiants) âgées de 17 à 59 ans et sans lien de parenté direct avec leur hébergeant. À celles-ci s'ajoutent les personnes non-étudiantes âgées de plus de 25 ans qui ont dû revenir au domicile parental après avoir occupé un logement indépendant pour d'autres raisons que la fin des études, soit 321 000 personnes. Il convient enfin d'y ajouter les personnes âgées de plus de 60 ans hébergées chez des personnes avec lesquelles elles n'ont pas de lien de parenté direct, soit 45 500 personnes. **La Fondation Abbé Pierre ajoute à ce décompte une autre catégorie, celle des majeurs de plus de 25 ans habitant chez leurs parents et dans l'impossibilité de décohabiter** pour des raisons financières, **soit 153 000 personnes**. Au total, on peut estimer que **ce sont plus de 590 000 personnes qui sont contraintes à l'hébergement chez un tiers en 2013.**

Tableau 1.4 : Personnes hébergées chez un tiers ou de la famille

	2001	2013	Évolution entre 2001 et 2013
« Noyau dur » des hébergés contraints de moins de 59 ans sans lien de parenté direct avec l'occupant	85 000	70 600	+ 14,6 %
Personnes de plus de 25 ans revenues vivre au domicile parental faute de logement (hors étudiants)	280 000	320 800	- 16,9 %
Personnes âgées de plus de 60 ans	49 000	45 500	- 7,1 %
Total	414 000	436 900	+ 5,5 %

Source : enquêtes nationales Logement. Exploitation ONPES.

En 2015, la Fondation Abbé Pierre a porté un coup de projecteur sur la situation des 4,5 millions de jeunes majeurs qui sont hébergés chez leurs parents d'après l'ENL 2013⁵⁶. Si cette formule peut correspondre à une solution naturelle et

⁵⁵ Ces données correspondent à une ré-exploitation de l'enquête Logement par l'Insee pour le compte de l'ONPES (« *Mal-logement, mal-logés, rapport 2017-2018* », p.129). Elles diffèrent des premières exploitations de l'ENL 2013, en raison de la prise en compte d'un nouveau module du questionnaire permettant d'affiner le périmètre des personnes en hébergement contraint.

⁵⁶ Fondation Abbé Pierre, « *La face cachée des Tanguy. Les jeunes en hébergement contraint chez leurs parents* », décembre 2015.

confortable, notamment pour les plus jeunes qui sont en train de terminer leurs études ou d'entrer dans la vie active, **elle concerne aussi bon nombre de personnes entre 25 et 34 ans (841 000 personnes) et même de plus de 35 ans (479 000 personnes)** dont le démarrage dans la vie active a largement commencé⁵⁷. Après un épisode de logement indépendant, ces situations peuvent être vécues comme une régression, d'autant plus douloureuse que les circonstances sont délicates : rupture familiale, perte d'emploi, problèmes financiers, de santé, de logement (insalubrité, logement trop petit, mal situé, expulsion...). En 2013, plus de 450 000 personnes étaient revenues au domicile parental pour ces raisons : elles représentent 20 % des 18-24 ans, 61 % des 25-34 ans et 86 % des 35 ans et plus vivant chez leurs parents. Une situation qui peut s'éterniser, puisque 80 % des plus de 30 ans revenus vivre chez leurs parents y résident depuis plus d'un an⁵⁸.

D'après la DREES, on comptabilisait en 2013 au total 7,25 millions des personnes âgées de 18 ans et plus (soit 14 % des adultes) habitant chez autrui, dans la mesure où elles ne figurent ni sur l'acte de propriété ni sur le bail de location⁵⁹. Il s'agit des adultes qui résident chez leurs parents (4,7 millions), de ceux qui habitent chez leur conjoint (2 millions), ou encore chez un enfant (160 000 personnes), chez un autre membre de leur famille (270 000 personnes) ou chez un tiers sans lien familial (70 000). Plus de la moitié des 30 ans ou plus qui vivent chez autrui vivent chez leur conjoint. Au total, la part des couples cohabitants dans lesquels un des conjoints n'est pas occupant en titre du logement représente 13 %. Il s'agit plus souvent des femmes (qui représentent 57 % des adultes vivant chez leur conjoint et 82 % des adultes vivant chez les enfants), dont les ressources économiques sont plus faibles, et qui pourraient donc se trouver en situation de vulnérabilité en cas de rupture familiale.

La difficile mise en œuvre du « Logement d'abord »

UN DÉPLOIEMENT EN DEMI-TEINTE DE LA STRATÉGIE DU LOGEMENT D'ABORD

La politique du Logement d'abord vise à assurer une orientation prioritaire vers un logement ordinaire (avec le cas échéant un accompagnement social) aux personnes sans domicile, plutôt qu'un « parcours en escalier » au sein des différentes strates

⁵⁷ On ne compte plus que 11 % d'étudiants parmi les 25-34 ans (contre 59 % chez les 18-24 ans), et 35 % ont déjà fait l'expérience d'un logement autonome (contre 15 % chez les 18-24 ans). Un tiers des jeunes hébergés ont un emploi (55 % parmi les 25-34 ans), y compris en CDI pour une bonne partie d'entre eux, sans que leurs ressources ne permettent toujours d'accéder à un logement indépendant.

⁵⁸ Erwan Pouliquen, « Depuis 2000, la part des 18-29 ans habitant chez leurs parents augmente à nouveau », Insee première n°1686, janvier 2018.

⁵⁹ Pauline Virot, « Vivre chez ses parents ou chez une autre personne à l'âge adulte. Profil des adultes ne figurant ni sur le titre de propriété, ni sur le bail de location du logement », Dossiers de la DREES n° 58, juin 2020.

de l'hébergement. Saluée sur le principe par l'ensemble des acteurs, sa mise en œuvre est toutefois loin d'être effective aujourd'hui, en l'absence notamment d'une volonté politique suffisamment forte adossée à des moyens financiers cohérents en mesure de développer une offre suffisante de logements sociaux à loyers accessibles et de renforcer la mobilisation du parc privé à des fins sociales⁶⁰.

Le gouvernement a présenté en septembre 2017 un plan quinquennal pour le Logement d'abord 2018-2022, dont l'objectif est d'orienter rapidement les personnes sans domicile vers un logement durable, condition première à l'insertion de la personne, grâce à un accompagnement adapté, flexible et pluridisciplinaire. Lors de l'annonce de ce plan, le président de la République s'est engagé à produire 40 000 logements très sociaux par an, 10 000 places en pensions de famille et 40 000 places supplémentaires en intermédiation locative au cours du quinquennat (dont la moitié en mandat de gestion et l'autre en location/sous-location).

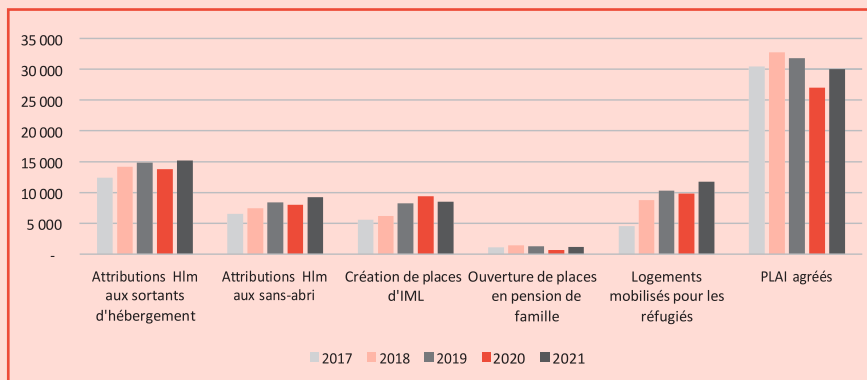
Ce sont d'abord 23 collectivités volontaires, sélectionnées dans le cadre d'un appel à manifestation d'intérêt de l'État, qui se sont engagées à le mettre en œuvre de manière accélérée. En septembre 2020, un nouvel appel à manifestation d'intérêt a porté ce nombre à 45 collectivités engagées.

Le bilan quinquennal du plan Logement d'abord témoigne d'efforts significatifs en matière d'accès au logement des personnes hébergées ou sans abri. Entre 2018 et mi-2022, au moins 390 000 personnes hébergées ou sans abri ont accédé au logement social ou à une solution de logement adapté (intermédiation locative, pension de famille). En 2021, 10 384 logements sociaux ont été attribués à des ménages se déclarant sans abri ou en habitat de fortune (SNE). Cela correspond à une augmentation de 30 % par rapport au résultat de 2020. Entre 2019 et juin 2022, 31 944 logements sociaux ont été attribués à des ménages se déclarant sans abri ou en habitat de fortune. Entre 2017 et 2021, le taux d'attribution de logements sociaux à des personnes sans-domicile est passé de 3,9 % à 6,3 %.

L'atteinte des objectifs en matière de production de logement social ou de places adaptées est en revanche moins satisfaisant. En 2020 et 2021, la production de PLAI passait difficilement la barre des 30 000 logements (28 000 PLAI en 2020, environ 30 000 en 2021, contre 34 000 en 2016) pour un objectif de 40 000 logements annuels. Plus de 3 700 places en pension de famille manquaient en juin 2022 par rapport à l'objectif initial de 10 000 places sur le quinquennat (6 259 nouvelles places de pensions de famille ont été ouvertes entre janvier 2017 et juin 2022, soit 63 % de l'objectif quinquennal). Depuis le début du quinquennat, l'objectif de création de places en IML est en revanche en passe d'être respecté (36 500 places nouvelles d'intermédiation locative entre janvier 2018 et juin 2022, pour un objectif de 40 000 places à atteindre fin 2022).

⁶⁰ Fondation Abbé Pierre, « Pour 300 000 personnes sans domicile, le logement d'abord reste encore une promesse à tenir », Rapport sur l'état du mal-logement, 2022.
Source : Dihal, novembre 2022.

Figure 1.4 : Le Plan Logement d'abord : une montée en puissance laborieuse



DES PENSIONS DE FAMILLE ET RÉSIDENCES SOCIALES ENCORE INSUFFISANTES

Le plan Logement d'abord a renforcé les ambitions fixées par la circulaire du 20 avril 2017, qui prévoyait un plan de relance des pensions de famille et des résidences accueil sur la période 2017-2021. Cette circulaire programmait 1 500 places par an, dont 500 en résidences accueil et 300 en pensions de famille spécifiquement pour les personnes ayant des troubles psychiques. En 2022, l'objectif de création de places en pension de famille est porté à 2 000⁶¹. Les pensions de famille restent malgré tout trop peu nombreuses : on comptabilise 21 121 places au 31 décembre 2021, soit 15 % des places en résidence sociale. Les résultats ont été fortement impactés par la crise sanitaire en 2020 avec seulement 819 places en pensions de famille ouvertes sur l'année.

Néanmoins, ces objectifs de production ne doivent pas se faire au détriment de la qualité du projet social : certains projets validés ne sont pas en conformité avec la circulaire initiale de 2002⁶² (nombre de logements trop élevé, pas ou peu d'espaces collectifs, faible mixité des publics, publics visés ne correspondant pas à la circulaire, etc.).

Tableau 1.5 : Évolution du nombre de places disponibles en pension de famille

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
11 527	12 702	14 038	14 843	15 446	16 521	17 792	19 029	19 846	21 121

Source : DGCS enquête AHI, ministère de la Cohésion des territoires.

⁶¹ Projet de loi finances 2022, programme 177.

⁶² Circulaire DGAS/SDA n #176; 2002-595 du 10 décembre 2002 relative aux maisons relais.

Par ailleurs, au 31 décembre 2021, 1 570 résidences sociales (hors pensions de famille) offrent près de 140 000 places, auxquelles s'ajoutent 39 118 places en foyers de travailleurs migrants et foyers de jeunes travailleurs, destinés à moyen terme à devenir des résidences sociales.

UN DÉPLOIEMENT PROGRESSIF DE L'INTERMÉDIATION LOCATIVE

Le programme Logement d'abord vise également à accélérer la mobilisation du parc privé à vocation sociale par le biais de l'intermédiation locative, qui s'est développée localement à partir des années 1980 avant d'être encouragée par la loi Besson du 31 mai 1990. Elle a été inventée par des associations pour faciliter l'accès à un logement et accompagner les personnes éprouvant des difficultés économiques et sociales, pour réduire le risque locatif pour le propriétaire, par le biais d'un mandat de gestion (un opérateur public agréé se voit déléguer la gestion locative) ou d'une location/sous-location⁶³.

L'intermédiation locative a fait l'objet d'un programme emblématique engagé par l'État en 2017, dans le cadre du plan Logement d'abord. Son déploiement a permis d'atteindre le chiffre global de 66 345 places d'intermédiation locative gérées à fin 2021. La part du mandat de gestion a légèrement augmenté depuis 2017 en dehors de l'Île-de-France (+6 %) et représente 21 % du total des logements captés en 2022. En Île-de-France, le dispositif Solibail reste exclusivement sur un modèle de location/sous-location.

Tableau 1.7 : Nombre de places gérées en intermédiation locative (IML) financées par l'État

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
IML en location /sous-location et en bail glissant	15 034	18 803	22 181	24 510	28 128	31 259	37 851	44 309	50 423
IML en mandat de gestion	3 344	2 840	3 394	4 146	5 770	7 788	9 346	11 442	15 922
Total IML	18 378	21 643	25 575	28 656	33 898	39 047	47 197	55 751	66 345

Source : DGCS enquête AHI.

Depuis le 1^{er} janvier 2018, 36 500 places d'intermédiation locative ont été ouvertes, soit 85 % de l'objectif à fin 2022 (réévalué à la hausse à 43 000 au lieu de 40 000). Dans la continuité du plan Logement d'abord, l'ouverture de 8 000 nouvelles places d'intermédiation locative est programmée pour 2023.

⁶³ Christophe Robert, « *La mobilisation du parc privé à des fins sociales* », rapport remis à la ministre du Logement, novembre 2016.

DES DISPOSITIFS LOCALISÉS EN FAVEUR DE L'ACCÈS AU LOGEMENT DES PERSONNES SANS ABRI ATTEINTES DE TROUBLES PSYCHIATRIQUES

Expérimenté depuis 2011 à Paris, Lille, Marseille et Toulouse, sous l'égide de la Dihal, le programme « Un chez soi d'abord » vise, quant à lui, à tester la prise en charge et l'accompagnement de personnes sans abri atteintes de troubles psychiatriques sévères, assortie d'un accompagnement social et sanitaire intensif assuré par une équipe pluridisciplinaire. Le bilan présenté en avril 2017⁶⁴ indique une efficacité dans la durée du programme : 89 % des 353 personnes sont toujours logées et suivies quatre ans après le début de l'expérimentation⁶⁵ ; en 2016, la durée moyenne d'hospitalisation des personnes logées avait diminué de 50 %⁶⁶. En 2020, ce sont 348 personnes qui sont logées dans les quatre sites historiques. Fort de ces constats, le dispositif a été pérennisé sur les quatre territoires d'expérimentation et est en cours de déploiement sur 28 sites supplémentaires⁶⁷, portant en 2021 à 2 570 au total le nombre de places ouvertes pour le dispositif, pour un coût total de 36 millions d'euros. La montée en charge étant progressive sur deux à trois ans, en octobre 2022 environ 1 700 personnes étaient effectivement intégrées sur les dispositifs. Le taux de maintien annuel dans le logement est en moyenne de 85 %, soit stable depuis le début du dispositif, et le *turn-over* est d'environ 15 % sur les sites qui ont fini leur montée en charge.

L'État a lancé fin 2019 une expérimentation « Un chez soi d'abord - Jeunes » pour quatre ans sur les métropoles de Lille et Toulouse, visant à fournir un logement et un accompagnement intensif et pluridisciplinaire à 100 jeunes (50 sur chaque site). Les jeunes accompagnés et logés sont âgés en moyenne de 20 ans, et sont majoritairement des hommes. Le dispositif se poursuit un an de plus soit jusqu'à fin 2023.

Des besoins ont également été remontés des territoires ruraux avec des personnes sans domicile présentant des troubles psychiques sévères pour lesquels les réponses sont peu adaptées à ce jour. Des expérimentations en zone rurale sont lancées en Bretagne, Haute-Savoie, Provence Alpes Côte-d'Azur ou encore Nouvelle Aquitaine⁶⁸. En octobre 2022, le déploiement de 12 nouveaux dispositifs en zone rurale ou ville moyenne était prévu sur le quinquennat (2022-2026).

⁶⁴ Dihal, « *Le programme expérimental "Un chez soi d'abord", résultats d'activité* », avril 2017.

⁶⁵ Au total, 705 personnes sont concernées par l'expérimentation : parallèlement aux 353 personnes logées et accompagnées entre 2011 et 2014 a été constitué un groupe témoin bénéficiant de services traditionnels.

⁶⁶ Dihal, « *Le programme expérimental "Un chez soi d'abord", principaux résultats 2011-2015* », avril 2016.

⁶⁷ Au total, 18 sites à 100 places : Marseille¹, Lille, Toulouse, Paris¹, Dijon, Lyon, Grenoble, Bordeaux, Montpellier, Strasbourg, Nice, Nantes, La Réunion, Marseille 2, Département 92, Département 93, Rouen, Rennes et 14 Sites à 55 places : Corse, Besançon, Poitiers, Pau, Saint-Etienne, Clermont-Ferrand, Brest, Caen, Tours, Toulon, Paris², Reims, Martinique, Département 95 (en cours d'installation).

⁶⁸ Les expérimentations sont financées sur des crédits ARS, Ddets et/ou stratégie de lutte contre la pauvreté.

Par ailleurs, un appel à projets triennal intitulé « 10 000 logements accompagnés » a été lancé en mars 2014 par l'USH, dans le cadre du Pacte d'objectifs et de moyens conclu avec l'État. Le programme a pour objet de produire un logement accessible économiquement et bien localisé, une gestion locative et un accompagnement adaptés aux besoins des occupants.

Les projets mis en œuvre ont permis d'améliorer le repérage des ménages, de stabiliser leur situation, de (re)créer des liens avec le bailleur et les partenaires locaux, et enfin de renforcer les dynamiques partenariales locales en faveur d'un accompagnement adapté aux besoins des ménages. La signature de la clause de revoyure entre l'USH et l'État⁶⁹ a entériné la poursuite de cette dynamique avec 15 millions d'euros issus de la CGLLS alloués au Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) entre 2020 et 2022, destinés à accompagner des projets présentés par les bailleurs sociaux sur le modèle du programme « 10 000 logements accompagnés ».

L'année 2022 a également vu le déploiement d'un certain nombre de dispositifs spécifiques mis en place en 2021 pour répondre à des besoins précis, tels que des dispositifs d'hébergement ou de logement avec un accompagnement renforcé pour des personnes en situation de grande marginalité (1 000 places). Depuis 2020, on note également la création de 3 000 places d'hébergement pérennes pour les femmes victimes de violences conjugales. D'après la Dihal, **au 31 octobre 2022, on dénombre 9 876 places dédiées.**

La Fédération Nationale Solidarité Femmes (FNSF) estime qu'il faudrait a minima créer 15 000 places d'hébergement supplémentaires pour les femmes victimes de violences. En France, environ 210 000 femmes sont victimes de violences chaque année et 17 % d'entre elles ont besoin d'un hébergement⁷⁰. Ce sont ainsi plus de 20 000 femmes et leurs enfants qui auraient besoin d'un hébergement d'urgence chaque année pour permettre la décohabitation d'avec le conjoint violent.

⁶⁹ « Conclusion de la clause de revoyure pour le logement social, et engagement des parties (2020-2022) ».

⁷⁰ Selon l'enquête Cadre de vie et sécurité, 2012-2019, Insee – OndRP – SSMIS.

Tableau de bord

2^e DIMENSION. Les difficultés d'accès au logement

Les difficultés sont particulièrement aiguës pour les ménages les plus modestes, les isolés, les jeunes en difficulté d'insertion, les femmes seules avec enfant(s) disposant de faibles ressources... Mais elles le sont aussi pour de nombreux ménages des classes moyennes. Le marché du logement fonctionne en effet comme une « centrifugeuse » qui sélectionne les candidats les plus solvables, et refoule les autres vers des solutions précaires ou inadaptées, ou vers les réponses apportées par la puissance publique ; et notamment vers un parc Hlm qui n'est pas suffisant pour répondre à l'ensemble des besoins.

Un accès au logement difficile et discriminant

LA DEMANDE HLM TOUJOURS EN HAUSSE

D'après l'enquête Logement¹, plus d'1,4 million de ménages avaient une demande Hlm en attente en 2013 (5 % des ménages), ce qui correspond à une augmentation de 18 % par rapport à 2006 et de 37 % par rapport à 2001.

Fin 2021, on comptabilisait 2,255 millions de demandes de logement social dans le système national d'enregistrement (SNE), dont près de la moitié (48 %) en attente depuis plus d'un an. Le nombre de demandes a augmenté de 5 % en un an. La part des « demandes de mutation » est de 34 %.

¹ Séverine Arnault, Laure Crusson, Nathalie Donzeau, Catherine Rougerie, « Les conditions de logement fin 2013. Premiers résultats de l'enquête Logement », Insee première n°1546, avril 2015.

Tableau 2.1 : Évolution de la demande Hlm

	2001		2006		2013		2020*		2021	
	Nombre de ménages (en milliers)	%	Nombre de ménages (en milliers)	%	Nombre de ménages (en milliers)	%	Nombre de ménages (en milliers)	%	Nombre de ménages (en milliers)	%
Ensemble des demandeurs	1 043		1 208		1 406		2 157		2 255	
Dont demandeurs logés à l'extérieur du parc social	5 461	52 %	663	55 %	697	48 %	1 428	66 %	1 499	66 %
Dont demandeurs déjà logés dans le parc social (demande de mutation)	497	48 %	545	45 %	709	52 %	729	34 %	756	34 %
Demandeurs depuis plus d'un an	nc	nc	553	45,8 %	687,8	48,8 %	1 002	50 %	1 072	48 %

* changement de source.

Source 2001-2013 : ENL. France métropolitaine, résidences principales.

Source 2020-2021 : SNE, non comparable avec la source précédente.

Tableau 2.2 : Motifs de la demande Hlm (y compris demande de mutation)

	Nombre de ménages	%
Logement non adapté	283 769	12,6
Besoin de disposer d'un logement à soi	91 243	4
Raisons familiales	259 038	11,5
Raisons de santé ou liées au handicap	9 122	0,4
Souhait de changer d'environnement	450 888	20
Raisons liées à l'emploi	372 490	16,5
Obligation de quitter son logement	470 216	20,8
Violences familiales	39 828	1,8
Autres (logement indigne ou indécent, renouvellement urbain, ...)	279 012	12,4

Source : SNE. Données du 10/04/2022 sur l'année 2021.

D'après le SNE, 434 973 ménages auraient vu leur demande aboutir en 2021, soit moins d'un cinquième des demandeurs (19 %).

21 % de ces demandes ont été formulées il y a deux ans ou plus. Au 31 décembre 2021, l'ancienneté moyenne des demandes en cours était de 23 mois (contre 20 mois fin 2016, et 22 mois fin 2019), avec des disparités importantes selon les territoires : de 8 mois en Lozère à 44 mois à Paris.

AUX MARGES DE LA LOCATION « CLASSIQUE » : MEUBLÉS, COLOCATIONS, SOUS-LOCATIONS, HÔTELS...

Dans un contexte de sélectivité accrue des marchés de l'habitat (notamment dans les zones tendues) et de précarité de plus en plus grande, les personnes les plus modestes sont contraintes de se tourner vers des solutions précaires : sous-location, colocation, location saisonnière ou meublée... Ces réponses se sont développées dans le paysage de la location², correspondant à autant d'« arrangements » individuels, plus ou moins subis, qui peuvent avoir des conséquences négatives au quotidien pour les ménages ; elles les exposent aussi à une « vulnérabilité résidentielle »³ liée à des régimes locatifs dérogatoires à la loi du 6 juillet 1989 :

- **La location meublée**, dont la durée du bail est de courte durée (un an), apparaît comme une solution satisfaisante pour de nombreuses personnes en situation de mobilité. Mais elle peut aussi constituer une solution « par défaut » pour des ménages disposant de faibles ressources ou de garanties insuffisantes aux yeux des bailleurs dans un marché tendu. D'après l'enquête Logement de 2013, 599 000 ménages sont locataires d'un meublé, principalement des personnes seules (76 %) et jeunes (64 % ont moins de 30 ans). De nombreux abus ont été mis en évidence : logements déclarés « meublés » alors qu'ils ne présentent pas le *minimum* des équipements nécessaires à la vie courante, clauses abusives dans les contrats de location... Les ménages vivant dans ces logements sont en outre davantage confrontés à certains défauts (manque de luminosité, petite taille/ inadaptation à la taille du ménage, prix élevé, bruit, indécence).

- **La sous-location**, d'après l'ENL 2013, concerne *minima* 40 000 ménages (89 000 personnes), avec une surreprésentation des ouvriers et employés (52 %). La majorité des ménages en sous-location (54 %) sont de jeunes ménages, âgés de moins de 35 ans. L'absence d'autorisation de sous-louer par le propriétaire peut engendrer une procédure d'expulsion du locataire et du sous-locataire.

² La part des meublés, sous-locations et hôtels ou garnis est passée de 1,7 % des résidences principales en 2006 à 2,4 % en 2013 d'après l'ENL.

³ Florence Bouillon, Agnès Deboulet, Pascale Dietrich-Ragon, Yankel Fijalkow et Nadine Roudil, « Les vulnérabilités résidentielles en questions », Métropolitiques, 17 juin 2015.

- **La colocation**, d'après le recensement de la population de 2019, pourrait concerner jusqu'à 2,5 millions de personnes⁴. D'après l'Observatoire de la colocation établi à partir des données des usagers du site LocService sur l'année 2022⁵, l'âge moyen des candidats à la colocation s'établit à 27 ans et 35 % d'entre eux sont actifs (61 % étudiants et 4 % retraités ou sans activité). Le loyer moyen d'une chambre en colocation s'élève à 439 euros charges comprises à l'échelle nationale ; il atteint 711 euros à Paris.

- **Hôtels et garnis** sont relativement fréquents dans les parcours résidentiels accidentés. L'enquête nationale Logement 2013 indique que 25 000 personnes sans logement personnel vivaient à l'hôtel⁶. Une part importante de ces ménages est composée d'actifs occupés (41 %) ; 498 000 personnes déclarent avoir recouru à ces chambres (payées par leurs soins et hors tourisme) à un moment de leur vie où elles étaient sans logement personnel.

DISCRIMINATIONS : DES PRATIQUES COURANTES

Dans un contexte de forte tension du marché, les difficultés d'accès au logement sont aggravées par des pratiques discriminantes de la part de bailleurs, agences immobilières ou élus locaux. Entre 2005 et 2018, le Défenseur des droits a reçu quelque 4 198 réclamations liées au logement⁷ dénonçant des discriminations, majoritairement dans l'accès au logement, mais également pendant l'occupation. Sur les réclamations reçues entre 2005 et 2014, 57 % relevaient du secteur privé et 43 % du secteur social. L'origine est le critère le plus cité (43 %), suivi du handicap ou de l'état de santé (21 %) puis de la situation familiale (6 %) et de l'âge (4 %). Le nombre de saisines relatives au logement reste faible et ne traduit pas la réalité d'un phénomène qui peine encore à être mis en lumière : l'enquête accès aux droits (2020) montre que seuls 11 % des personnes ayant déclaré avoir fait l'objet d'une discrimination en matière de logement ont entamé des démarches⁸. Le logement constitue pourtant l'un des trois contextes dans lesquels la perception des discriminations est la plus forte (46 %), avec la recherche d'emploi (47 %) et le contrôle de police (50 %). Parmi les personnes ayant recherché un logement à louer au cours des cinq dernières années, 14 % rapportent une expérience de

⁴ Le recensement 2019 évoque 1 166 000 « ménages complexes », qui comptent plus d'une famille ou plusieurs personnes isolées sous le même toit.

⁵ « Observatoire 2022 de la colocation par LocService : une solution plébiscitée par les étudiants », Étude réalisée à partir des données issues exclusivement de LocService.fr, à partir d'un échantillon d'environ 14 000 offres et demandes de colocation déposées sur le site sur les 12 derniers mois.

⁶ Recensement de la population 2013, in Insee, « Les conditions de logement en France », Édition 2017. Le recensement ne permet pas de distinguer au sein de cette catégorie les ménages logés à leurs propres frais de ceux qui le sont par l'intermédiaire d'une association. Dans ce second cas, ils sont considérés comme sans domicile.

⁷ 2 780 réclamations de 2005 à 2014 (Défenseur des droits, Fiche Logement), 349 en 2015, 332 en 2016, 377 en 2017 et 366 en 2018 (Rapport d'activité du Défenseur des droits).

⁸ Défenseur des droits (2020). « Inégalités d'accès aux droits et discriminations en France : Les analyses du Défenseur des droits » La documentation française, 136 pages.

discrimination. Toutes choses égales par ailleurs, les personnes perçues comme non-blanches ont une probabilité cinq fois plus élevée que les autres d'avoir connu une expérience de discrimination dans leur recherche. La probabilité est plus de trois fois supérieure pour les personnes en difficulté financière et plus de deux fois supérieure pour les personnes en situation de handicap. Une famille monoparentale est deux fois plus exposée à la discrimination dans la recherche d'un logement qu'une famille biparentale.

En 2019, SOS Racisme, en partenariat avec la Fondation Abbé Pierre et la Région Île-de-France, a réalisé plusieurs *testings* sur l'ampleur des discriminations liées à l'origine réelle ou supposée en Île-de-France dans l'accès au logement des jeunes⁹. Il en résulte des constats particulièrement inquiétants : les chances d'obtenir un logement locatif privé sont près de 40 % plus faibles pour un jeune d'origine ultramarine ou subsaharienne. La discrimination est particulièrement importante sur les plateformes de mise en relation entre particuliers, mais les agences ne sont pas en reste : plus d'une sur quatre accepte de faire une sélection sur des critères discriminatoires lorsque cela est demandé par le propriétaire. Enfin, des discriminations ont pu être constatées dans des mairies franciliennes en raison de l'origine et du lieu de résidence lors de la demande d'informations sur une demande de logement social. Un nouveau *testing* de SOS Racisme confirme le rôle des agences immobilières : on y apprend notamment que 48,5 % des agences testées (66 sur 136), acceptent ou choisissent de discriminer des candidats aux profils dits « arabes » ou « noirs » (51,5 % lors du *testing* de 2019). 25 % des agences ne retiennent pas les candidatures de personnes noires ou d'origine maghrébine qui remplissent pourtant les conditions requises dans les propositions qu'elles présentent aux propriétaires ; 23,5% des agences enfin laissent aux propriétaires la possibilité de faire ce tri discriminant eux-mêmes¹⁰.

La composition familiale est également un critère de discriminations. Une étude réalisée par *testing* en 2017-2018 dans le parc privé parisien montre que les femmes seules avec enfants ont moins de chance d'obtenir des T3-T4 que les hommes seuls avec enfants et que les couples avec enfants, toutes choses égales par ailleurs. Le statut de femme seule avec enfants est fréquemment associé à une instabilité financière¹¹.

Depuis quelques années, **le parc locatif social** fait lui aussi l'objet d'études plus approfondies¹². En 2013, une étude de l'Insee¹³ a montré que les ménages d'origine

⁹ « *Discriminations raciales au logement, ça suffit !* » L'Enquête de SOS Racisme, mai 2019.

¹⁰ SOS-Racisme, « *Testing sur la complicité de discrimination dans le secteur de l'immobilier* », 2022.

¹¹ Laetitia Challe, Julie Le Gallo, Yannick l'Horty, Loïc Du Parquet, Pascale Petit. « *Parent isolé recherche appartement : discriminations dans l'accès au logement et configuration familiale à Paris* », 2019.

¹² Marine Bourgeois, « *Tris et sélections des populations dans le logement social : une ethnographie comparée de trois villes françaises* », thèse de doctorat, IEP de Paris, 2017.

¹³ « *Inégalités d'accès au logement social : peut-on parler de discrimination ?* », Insee, *Économie et statistique*, avril 2014, n°464-465-466.

étrangère hors Union européenne mettaient plus de temps à obtenir un logement social que les ménages européens, à conditions sociales égales¹⁴.

Une autre étude du Lab'URBA¹⁵ publiée en 2015 a mis en lumière une phase invisible de discrimination en amont du processus d'attribution : certains agents trient en effet les dossiers à présenter en commission d'attribution pour répondre aux stratégies de certains bailleurs ou élus locaux, qui peuvent avoir tendance à limiter la présence de certains profils au sein de leur parc (familles monoparentales, familles nombreuses, ménages prioritaires, ménages supposés immigrés), sans que cela soit nécessairement formalisé.

GARANTIE DES RISQUES LOCATIFS : DES DISPOSITIFS MULTIPLES ET INSUFFISANTS

Face aux discriminations dans l'accès au logement, depuis plus de 20 ans, des dispositifs multiples ont été expérimentés pour garantir les risques locatifs pour les populations fragiles, sans pour autant réussir à porter leurs fruits à grande échelle.

Distribuées depuis 1999 par les collecteurs d'Action Logement, les « avances Loca-Pass » ont pour objectifs d'aider les locataires entrant dans un nouveau logement à financer leur dépôt de garantie et de les aider à maîtriser leurs dépenses d'installation, grâce à un prêt à taux zéro. Depuis 2007, le nombre de Loca-Pass distribués n'a cessé de diminuer, passant de 417 000 dépôts de garantie en 2007 à 47 000 en 2021.

La sécurisation des bailleurs publics et privés à travers la prise en charge des risques d'impayés de loyers a fait l'objet de divers dispositifs. Ambitieuse mais jugée trop coûteuse, la garantie universelle locative (GUL) prévue par la loi ALUR en 2014 afin de protéger l'ensemble des bailleurs et des locataires contre les impayés de loyers a été abandonnée au profit d'un Visa pour le Logement et l'Emploi (VISALE), financé par Action Logement et mis en place en 2016. Destiné depuis juin 2018 à tous les jeunes de moins de 30 ans (incluant les étudiants et alternants, et les jeunes logés en structures collectives), le dispositif, gratuit, cible également les titulaires d'un bail mobilité, et, depuis 2021, tous les salariés du secteur privé et agricole gagnant jusqu'à 1 500 € nets par mois, sans limite d'âge. Tout ménage entrant dans un logement loué par un organisme agréé d'intermédiation locative est également éligible.

Depuis 2018, la garantie est étendue à toute la durée du bail y compris après renouvellement et, depuis 2019, à la prise en charge des frais de remise en l'état

¹⁴ Une partie de l'écart constaté (40 %) n'est pas expliquée par les variables observées (en particulier le type de logement demandé, la taille du ménage ou la CSP).

¹⁵ Lab'URBA – Université Paris Est, « *Analyse des facteurs et des pratiques de discriminations dans le traitement des demandes de logements sociaux à La Camy, Nevers, Paris, Plaine Commune et Rennes Métropole* », Rapport final juin 2015. Appel à projets de recherche commun ACSE – PUCA – DDD, « *Accès au logement social : délai d'attente et profils des demandeurs de logement* ».

du logement en cas de dégradations imputables au locataire (dans la limite de deux mois de loyer + charges).

Après un démarrage poussif (seulement 10 382 contrats de location cautionnés à mi-2017), le rythme de contractualisation du dispositif s'est accéléré avec 73 000 garanties cumulées accordées en 2018, 129 500 en 2019, puis 147 000 en 2020 et 227 000 en 2021. Au total, 617 000 ménages ont bénéficié de VISALE depuis son lancement en 2016.¹⁶ Au 31 mai 2021, les ménages aidés par VISALE étaient majoritairement des étudiants (47 %) et des salariés (43 %) ; 8 % sont demandeurs d'emploi. Selon le rapport du député Mickaël Nogal¹⁷, le dispositif VISALE a atteint son degré de maturité et répond aux attentes des bailleurs, mais reste encore mal connu. D'après l'ANIL¹⁸, la garantie VISALE ne couvrait cependant que 2,5 % des logements loués en France en 2020, contre 15 à 20 % pour les assurances loyers impayés et 41 % pour le cautionnement par des proches.

Une offre de logements insuffisante et inadaptée

L'accès au logement est contrarié par les difficultés particulières de certains publics qui les excluent trop souvent du marché ou du parc social. Mais la principale difficulté tient à une pénurie structurelle de logements abordables et bien situés. Alors que la population et plus encore le nombre de ménages ont fortement progressé en France (vieillesse de la population, séparations conjugales, recompositions familiales...), le niveau de construction depuis un quart de siècle n'a pas permis de couvrir l'ensemble des besoins. Surtout, cette production s'est révélée particulièrement inadaptée aux ménages à bas revenus, dans un contexte économique qui tend à les précariser.

CONSTRUCTION DE LOGEMENTS : DES CHIFFRES INSUFFISANTS

D'après le rapport de la commission pour la relance durable de la construction de logements¹⁹, basé sur les travaux de l'Insee, de la DHUP et du Cerema, la simple augmentation du nombre de ménages en France devrait générer un besoin de 210 000 à 325 000 logements par an d'ici à 2030. Si le nombre moyen de logements produits ces dernières années est supérieur à ces estimations, celles-ci ne tiennent pas compte des besoins actuels liés au mal-logement ou au non-logement qui concernerait 1,3 million de ménages, une estimation a minima. Il faut par ailleurs considérer que les logements produits ne le sont pas nécessairement là où s'expriment les besoins. Ce sont donc plutôt 400 000 à 500 000 logements neufs au moins par an qui seraient nécessaires pour résorber le mal-logement, loger les ménages supplémentaires à venir et détendre le marché des zones tendues.

¹⁶ Action Logement.

¹⁷ Mickaël Nogal, « Louer en confiance : 37 propositions pour un développement équilibré et conforme à l'intérêt général du parc locatif privé », juin 2019.

¹⁸ Avis de la députée Claire Pitollat (Commission des affaires sociales) sur le projet de loi de finances 2021, octobre 2020.

¹⁹ Rapport de la Commission pour la relance durable de la construction de logements, 2021.

Or, ce niveau a rarement été atteint dernièrement. Entre 2012 et 2016, moins de 400 000 logements ont été mis en chantier chaque année. La tendance s'est ensuite améliorée (près de 437 000 logements mis en chantier en 2017) avant de subir un retournement en 2018 (-8 %) et 2019 (-3 %). Après une chute à moins de 350 000 mises en chantier en 2020 sous l'effet de la crise du Covid-19, en 2021, le nombre de mises en chantier est presque revenu au niveau de 2019 : près de 387 000 logements ont été mis en chantier entre janvier et décembre 2021²⁰. Dans le même temps, 471 000 logements ont été autorisés à la construction, soit 74 000 de plus qu'au cours des 12 mois précédents (+18 %). En mai 2021, plusieurs mesures ayant pour but de relancer la production de logements ont été annoncées : doublement des crédits du fonds friches (initialement doté de 300 millions d'euros), redistribution de 675 millions d'euros du quatrième programme d'investissements d'avenir au profit des « solutions pour la ville durable et les bâtiments innovants », création d'une commission chargée d'étudier et d'objectiver les freins à la construction de logement du point de vue des collectivités... En août 2021, un dispositif d'aide à la construction durable a également été mis en place, afin de soutenir les maires « densificateurs » : une aide de 350 millions d'euros sur deux ans a été versée aux communes pour des programmes de logements denses autorisés à la construction entre le 1er septembre 2020 et le 31 août 2022.

Tableau 2.3 : Nombre de logements mis en chantier

Année	Logements individuels	Logements collectifs	Logements en résidence	Total
2011	212 900	191 500	25 900	430 300
2012	185 500	173 900	22 900	382 300
2013	171 500	165 600	20 900	357 900
2014	144 500	166 300	25 900	336 800
2015*	141 700	173 300	27 5300	342 400
2016	152 500	188 700	30 600	371 800
2017	173 600	228 700	34 400	436 800
2018	159 600	210 100	29 500	399 100
2019	158 900	198 000	29 900	386 800
2020	142 800	179 200	28 400	350 400
2021	165 500	192 500	36 000	391 000
2022**	150 800	162 200	31 200	344 200

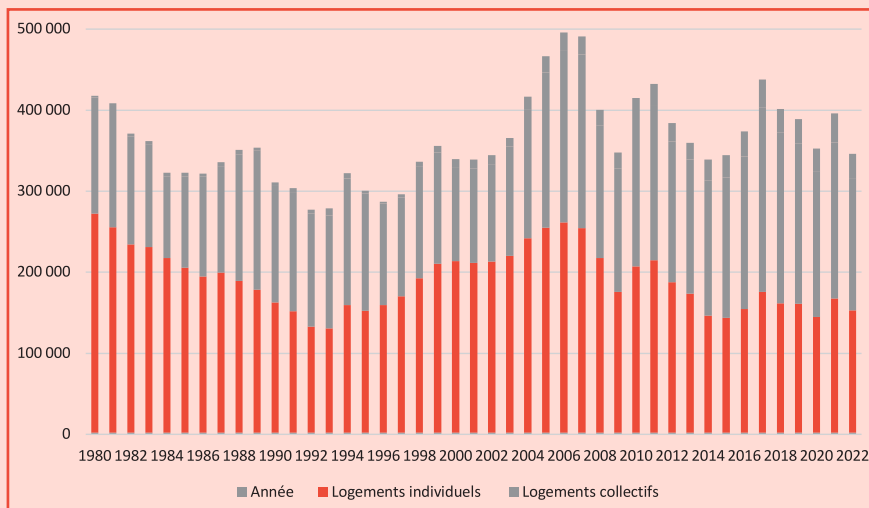
Source : Construction de logements – (France entière hors Mayotte).

* À compter des résultats 2015, de nouveaux indicateurs retracent les autorisations et les mises en chantier à la date réelle de l'évènement. Ces nouvelles séries améliorent le diagnostic conjoncturel produit à partir de la base Sit@del2, en corrigeant notamment les éventuels défauts de collecte.

** Chiffres à fin novembre 2022 sur les 12 derniers mois.

²⁰ Construction de logements : résultats à fin décembre 2021 (France entière), ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires.

Figure 2.1 : Nombre de logements mis en chantier



DES INCITATIONS À L'INVESTISSEMENT LOCATIF PRIVÉ SANS CONTREPARTIE SOCIALE

De nombreux dispositifs en faveur de l'investissement locatif à destination des bailleurs individuels privés se sont succédé voire juxtaposés depuis 1984. Le montant annuel de l'ensemble de ces réductions d'impôt sur le revenu (Périssol, Besson, Borloo, Robien, Scellier, Pinel, Cosse, Denormandie) a progressé, passant de 606 millions d'euros en 2009 à 2,1 milliards d'euros en 2023. Une tendance appelée à se poursuivre, compte tenu de l'étalement dans le temps des aides, dont certaines durent 15 ans à partir de la mise en location du logement.

Le projet de loi de finances pour 2023 estime le coût du dispositif Pinel-Duflot pour 2021 à 1 117 millions d'euros, 1 378 millions d'euros en 2022 et 1 516 millions d'euros en 2023. Le coût générationnel par logement est d'environ 32 000 euros et son coût fiscal total sur toute la période (2017-2035) est estimé par la Cour des comptes à 7,4 milliards d'euros²¹. Le dispositif Pinel est voué à s'éteindre à l'horizon 2024, après avoir été prorogé de trois ans. Les taux de réduction seront progressivement réduits pour les acquisitions postérieures à 2022, hormis pour les logements situés en QPV ou respectant un niveau élevé de qualité (« Pinel + »).

D'après la Cour des comptes, le coût annuel pour les finances publiques d'un logement bénéficiant de l'avantage Pinel est deux à trois fois supérieur à celui d'un logement social comparable, pour des durées de locations (6 à 12 ans) et à des conditions sociales (plafonds de loyer et de ressources) bien moindres. Toutefois,

²¹ Cour des comptes, « Les dépenses fiscales en faveur de l'investissement locatif des ménages », 17 janvier 2018.

en comptabilisant toutes les aides dont disposent les logements sociaux, il s'avérait, selon les calculs du Ministère, qu'un « Pinel » coûtait un peu moins cher, en 2015, qu'un logement social. Six ans plus tard, avec la disparition des crédits d'État en aides à la pierre pour Hlm et la hausse de la TVA, un Pinel coûte désormais plus cher à l'État qu'un PLS et presque autant qu'un PLUS (voir tableau ci-après).

Tableau 2.4 : Aides moyennes en 2021 par logement				
	PLAI	PLUS	PLS	Pinel
Montant moyen TTC financé	150 454	159 895	145 855	200 000
Nombre de logements	22 000	37 351	16 730	-
AIDES				
Subvention État (y compris surcharge foncière)	9 878	1 029	331	0
Réduction TVA	20 059	13 946	13 663	0
Exonération TFPB	14 605	14 605	14 605	0
Subventions Collectivités et autres	8 542	5 516	1 596	0
Réduction d'impôt (coût générationnel)	53 084	35 096	30 195	32 000
TOTAL DES AIDES	53 084	35 096	30 195	32 000

Source : ministère du logement.

Or, l'effet modérateur sur les loyers attendu de ces aides fiscales apparaît très limité, notamment du fait de la moindre production de ces logements aidés dans les zones les plus tendues. La Cour préconise ainsi de maîtriser ces dépenses et de mesurer davantage leurs effets, dans un contexte où le contrôle des contreparties demandées à ces réductions d'impôt est « largement illusoire », la moitié des dossiers fiscaux ne comprenant aucune information sur les locataires bénéficiaires, l'autre moitié comportant des informations lacunaires²².

Mais les évolutions successives sont allées en sens inverse. La loi de finances pour 2015 a rendu possible la location à un ascendant/descendant sans remise en cause de l'avantage fiscal « Pinel ». La loi de finances pour 2019 a créé un nouveau dispositif, dit « Denormandie dans l'ancien », qui permet de bénéficier d'avantages fiscaux comparables à ceux de Pinel sous conditions de travaux lourds de réhabilitation, représentant plus de 25 % du coût d'acquisition du logement destiné à la location, dans des villes ayant conclu une opération de revitalisation du territoire (ORT) ou une opération Action cœur de ville.

Les logements intermédiaires représentent également une dépense fiscale pour l'État, étant donné qu'ils sont assortis d'avantages fiscaux (TVA à 10 %). Le

²² Cour des comptes, « La gestion des dépenses fiscales en faveur du logement. Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale », 2019.

gouvernement souhaite actuellement développer ce type de produits, notamment via la Société pour le logement intermédiaire (SLI) lancée par l'État et gérée par CDC-Habitat ; 17 912 logements intermédiaires ont été agréés en 2021, contre 13 376 en 2020 et 12 343 en 2019. Selon le PLF 2023, ce produit représente une dépense fiscale de 150 millions d'euros en 2021, 160 millions d'euros en 2022 et 175 millions d'euros en 2023 au titre de la réduction de TVA²³.

UNE PROGRESSION TROP LENTE DU PARC HLM DISPONIBLE

Une fois déduits les ventes de logements, démolitions et changements d'usage, le parc social s'accroît chaque année : il est estimé début 2022 à 5 267 900 logements par le CGDD, soit 59 500 logements de plus que l'année précédente (+1,1 %) ²⁴. Le nombre de mises en location nouvelles s'est établi à 75 900 en 2021 ; 90 % sont des logements neufs (dont 38 % acquis en Véfa) et 10 % des logements existants acquis dans le parc privé, dont les deux tiers ont nécessité des travaux de réhabilitation.

Tableau 2.5 : Évolution du parc Hlm en France métropolitaine (en milliers de logements)

	Total du parc social ⁽¹⁾	Nouvelles mises en location annuelles	Logements vendus	Logements démolis	Croissance annuelle du parc
2013	4 728	82	12	20	49
2014	4 686	89	10	14	75
2015	4 761	92	9	12	79
2016	4 840	86	9	11	75
2017	4 915	78	10	10	89
2018	5 004	80	11	11	86
2019	5 090	76	13	10	64
2020	5 154	67	12	8	57
2021	5 028	76	14	15	60
2022	5 268				

Source : CGDD. RPLS.

⁽¹⁾ au 1^{er} janvier de chaque année.

Tableau 2.6 : Évolution de l'offre Hlm disponible (en milliers de logements)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Offre totale attribuée	455	469	484	491	480	482	509	507	497	489	480	412	445
Dont parc existant	374	396	403	416	403	402	423	423	421	412	402	345	383
Dont logements neufs ou acquis améliorés	81	73	81	75	77	80	86	84	76	77	78	67	62

Source : USH, les Hlm en chiffres 2022.

²³ Budget général 2023 pour la mission Cohésion des territoires, annexé au PLF 2023, Programme 135.

²⁴ CGDD - SOeS, « Le parc locatif social au 1er janvier 2022 », décembre 2022.

La loi Elan du 23 novembre 2018 avait prévu l'assouplissement du cadre réglementaire régissant la vente Hlm, afin d'atteindre l'objectif gouvernemental de 40 000 ventes par an. Le gouvernement y voyait le moyen de compenser la mise en place de la réduction de loyer de solidarité (RLS) et de maintenir ainsi les capacités d'investissement des organismes Hlm.

À l'inverse, les opposants à ce quintuplement annoncé du nombre de ventes Hlm s'inquiètent de la marchandisation d'une partie du « patrimoine commun de la nation » dans un simple objectif budgétaire, à l'heure où plus de deux millions de ménages sont en attente d'un logement social. Ils craignent également la vente en bloc à des investisseurs privés leur permettant quelques années plus tard des ventes à la découpe lucratives (loin de l'objectif de favoriser l'accession sociale à la propriété), voire la constitution de futures copropriétés dégradées. En 2020, 14 000 ventes Hlm ont été effectuées par les bailleurs.

LE FINANCEMENT DES LOGEMENTS SOCIAUX : TOUJOURS LOIN DES OBJECTIFS

Le président François Hollande avait fixé en 2012 l'objectif d'atteindre 500 000 constructions neuves par an, dont 150 000 logements sociaux. Après une progression régulière du nombre de Hlm financés de 2002 à 2010 (jusqu'à 131 000), l'évolution a été plus erratique ensuite. Après un bon résultat en 2016 (124 000), la tendance s'est inversée, notamment sous l'effet de la mise en œuvre de la RLS, pour tomber à 87 501 logements sociaux financés en 2020 et 94 775 en 2021 (soit une baisse de 23 % par rapport à 2016), et sensiblement le même niveau en 2022 d'après les premières estimations.

De plus, alors qu'elles représentaient plus de 75 % des logements sociaux financés en 2016, les zones considérées comme tendues (A et B1) ont représenté 61 % des logements sociaux financés en 2021, donnant à voir la difficulté à centrer géographiquement les efforts²⁵. En revanche, la part de PLAI dépasse les 30 % pour la quatrième année consécutive mais, avec moins de 31 000, le niveau des agréments en PLAI reste loin de l'objectif de 40 000 du gouvernement, et a stagné depuis 2018.

En mars 2021, la ministre du Logement Emmanuelle Wargon a signé un protocole en faveur de la relance de la production de logements sociaux qui fixe un objectif de 250 000 logements sociaux à l'horizon 2022, dont 90 000 PLAI. Mais le nombre d'agréments Hlm en 2022 devrait être inférieur une fois de plus à 100 000, dont 30 à 35 000 PLAI. En 2022, l'objectif global de production fixé par le Fonds national des aides à la pierre (FNAP) est de 110 000 LLS dont 38 000 PLAI (hors ANRU, hors DOM), contre un objectif global de 125 000 en 2020 et 2021.

²⁵ DGAL, Sisal, « Bilan des logements aidés 2021 ».

Tableau 2.7 : Nombre de logements sociaux financés en France métropolitaine (hors ANRU)

	PLAI*	PLA PLUS	PLUS CD (hors ANRU)	PLS agréés	Total général	Part des PLS	Part des PLAI
2001	5 427	39 513	2 711	8 648	56 299	15 %	10 %
2005	7 538	44 225	1 519	23 708	76 990	31 %	10 %
2010	25 802	58 981	273	45 016	130 072	34 %	20 %
2011	23 483	51 412	130	40 864	115 889	35 %	20 %
2012	23 409	48 476	244	30 599	102 728	30 %	23 %
2013	29 734	54 788		32 543	117 065	28 %	25 %
2014	28 449	51 490		26 475	106 414	25 %	27 %
2015	27 634	51 224		30 063	108 921	28 %	25 %
2016	34 351	57 909		31 966	124 226	26 %	28 %
2017	30 458	50 833		31 750	113 041	28 %	27 %
2018	32 747	48 776		27 089	108 612	25 %	30 %
2019	31 777	45 002		28 674	105 453	27 %	30 %
2020	27 751	35 586		24 164	87 501	28 %	32 %
2021	30 744	39 058		24 659	94 775	28 %	32 %

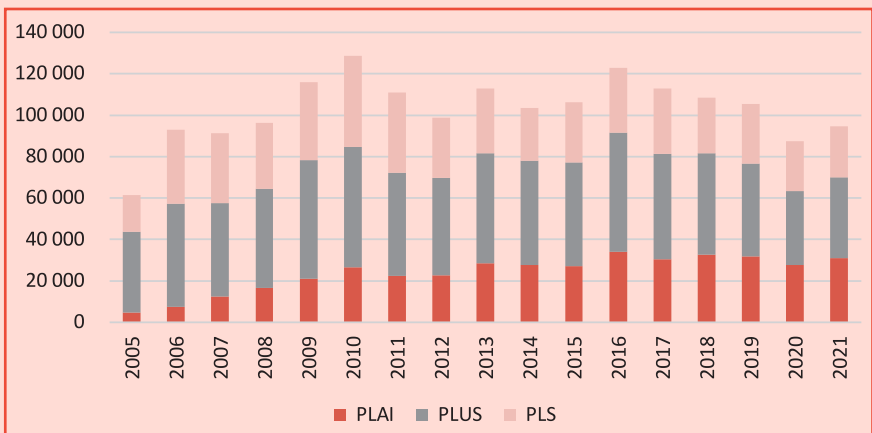
Source 2001-2017 : Infocentre SISAL.

Source 2018-2021 : Bilans des logements aidés.

*Sont comptabilisées depuis 2009 les places en structures collectives dans le décompte des PLAI.

NB : le tableau ci-dessus rend compte des financements accordés en vue de la production de logements sociaux. La mise à disposition effective de ces logements aux ménages intervient avec un certain décalage : un délai de 30 mois en moyenne sépare le temps du financement de celui de la mise en location. De plus, tous les logements sociaux agréés ne sont pas construits in fine.

Figure 2.2 : Nombre de logements sociaux financés (France métropolitaine hors ANRU et hors DOM)



Source : Ministère de la Cohésion des territoires, Bilan 2021 des logements aidés.

Créé en 2016, le Fonds national des aides à la pierre (FNAP) rassemble l'ensemble des subventions nationales à destination du logement social, soit 636 millions d'euros en 2023 (dont 350 millions prélevés par l'État sur Action Logement et 75 millions des bailleurs sociaux, le reste venant essentiellement des prélèvements effectués sur les communes carencées au regard de la loi SRU). Depuis 2019, la contribution de l'État a été supprimée, bien qu'en 2022, le FNAP ait été destinataire de 200 millions d'euros de reliquat du FNAP des années précédentes pour la rénovation énergétique des Hlm.

La forte augmentation du coût moyen de production d'un logement social²⁶ et la diminution de la subvention unitaire moyenne de l'État contraignent les collectivités locales à augmenter leur effort financier et les bailleurs à s'endetter davantage. D'après l'USH²⁷, entre 2000 et 2021, la part des subventions de toute nature dans les plans de financement s'est nettement resserrée, passant de 14 % à 7 %. Malgré une progression continue de la dette des organismes Hlm (de 84 à 155 milliards d'euros entre 2006 et 2021), la part des prêts a légèrement diminué dans le plan de financement d'un logement social neuf (de 81 % à 78 %), tandis que celle des fonds propres a progressé de 11 points, pour atteindre 15 %.

L'équilibre des opérations est également de plus en plus assuré en proposant des loyers de sortie plus élevés. Ceci est possible au regard de la réglementation, qui autorise les bailleurs, dans certaines zones géographiques, à excéder les loyers au maximum de 15 %. Il est constaté cependant par la Cour des comptes que ces majorations sont souvent considérées comme des loyers planchers par les bailleurs. Résultat : en 2018, dans deux régions tendues (PACA et Île-de-France), les loyers moyens des logements mis en service excédaient de 18 % les loyers maximaux²⁸.

Outre la suppression des subventions de l'État pour la production Hlm, le modèle de financement du logement social est ébranlé par la ponction de l'État, votée dans la loi de finances pour 2018, qui prend la forme d'une baisse de loyers imposée aux bailleurs sur leurs locataires touchant les APL, afin de pouvoir réduire, presque autant (à 98 %) leurs APL. C'est ce que le gouvernement appelle la « réduction de loyer de solidarité » (RLS). Elle est d'un montant de 780 millions d'euros en 2018, 873 millions en 2019, avant une montée en charge à 1,3 milliard par an de 2020 à 2023. Elle s'accompagne d'une hausse de la TVA sur les bailleurs sociaux de 5,5 % à 10 % sur les PLUS et les PLS, alourdissant la ponction annuelle de 500 millions supplémentaires.

Ces ponctions à répétition, malgré certaines compensations octroyées à l'issue d'une négociation entre l'État et l'USH, grèvent, à moyen ou long terme, la capacité des bailleurs sociaux à maintenir leur niveau d'investissement dans la production,

²⁶ Passé de 113 000 euros à 157 000 euros TTC par logement entre 2007 et 2021 (USH).

²⁷ USH, « *Les Hlm en chiffres* », 2022.

²⁸ Cour des comptes – Référé n° S2019-1252, « Les aides à la pierre : retrouver la finalité des loyers modérés », 22 mai 2019.

l'entretien ou la rénovation, et encore plus à les porter à la hauteur des besoins. Avec des hypothèses relativement optimistes, la Caisse des Dépôts prévoit ainsi une capacité de production à long terme de 100 000 logements sociaux par an et autant de réhabilitations²⁹. Elle précise également que, en conséquence des baisses de revenus locatifs liées à la RLS, les bailleurs sociaux ont diminué leur effort d'entretien courant et surtout de gros entretien de 7 % en 2018, avant un léger rétablissement en 2019 (+2 %) et une stabilité en 2020.

Action Logement a par ailleurs prévu de redéployer 1,5 milliard d'euros pour la période 2021-2022 (sans crédits nouveaux) afin de relancer la construction de logements et favoriser l'accès des salariés au logement, et a dégagé 525 millions d'euros de subventions pour la production Hlm.

DES LOGEMENTS SOCIAUX POUR PARTIE INADAPTÉS AUX BESOINS DES MÉNAGES

Les logements sociaux financés depuis 2001 sont non seulement insuffisants en nombre mais également pour une large part inadaptés aux ressources des ménages. Le nombre de logements sociaux « haut de gamme » (PLS) financés a augmenté dans des proportions plus importantes que les véritables logements sociaux entre 2001 et 2021 : il a été multiplié par 2,8, contre 1,5 pour les PLUS et PLAI, alors que les PLS sont inaccessibles aux ménages modestes³⁰. En 2021 la part de PLAI a atteint 32 % (28 % pour les PLS), mais cet effort devrait être largement accru pour répondre à la demande, qui émane essentiellement de ménages sous plafonds PLAI (70 % en 2021)³¹.

L'inadéquation entre les niveaux de ressources des demandeurs de logement social et les loyers de certains logements neufs est de plus en plus inquiétante, même pour des PLUS, voire des PLAI. En 2020, 45 % des logements du parc social dépassent d'au moins 5 % les loyers-plafonds APL (42 % des PLAI et 78 % des PLUS, qui sont les Hlm les plus récents³²), avec une tendance à la hausse (41 % des logements sociaux concernés en 2018) et des variations importantes selon les territoires. À quoi s'ajoute un montant parfois important des charges (en moyenne 3 €/m² de surface habitable), qui représentait en 2014 la moitié du loyer principal moyen (5,8 €/m²) d'après l'Ancols³³. Rappelons que les attributaires d'un logement social en 2021 vivent environ pour moitié sous le seuil de pauvreté³⁴.

²⁹ Banque des territoires, « Perspectives, L'étude sur le logement social », édition 2022.

³⁰ Au 1^{er} janvier 2019, 56 % des ménages français ont des niveaux de ressources qui se situent au-dessous des plafonds PLUS, 25 % au-dessous des plafonds PLAI et 73 % au-dessous des plafonds PLS (ministère de la Cohésion des territoires).

³¹ SNE. Données au 01/04/2022 sur l'année 2021.

³² Pour un logement de 70 m², les loyers mensuels moyens constatés en 2020 s'échelonnent entre 360 € et 660 € selon le type de financement, USH « Les Hlm en chiffres », 2022.

³³ Ancols, « Étude des coûts locatifs des logements des organismes Hlm et SEM au regard des ressources des locataires en France métropolitaine », 2016.

³⁴ USH, « Les Hlm en chiffres », 2022 ; SNE.

Quant aux caractéristiques physiques du parc social, elles ne correspondent pas assez aux besoins des ménages. En 2019, on dénombre seulement 7 % de T1 (9 % dans le parc récent) et 20 % de T2 (27 % dans le parc récent), alors que les personnes isolées représentaient 40 % des locataires et 44 % des demandeurs (52 % hors demandes de mutation, soit les potentiels nouveaux entrants dans le parc social). On comptabilise également peu de grands logements (8 % de T5 et plus, contre 52 % sur l'ensemble des résidences principales)³⁵, et le taux de rotation de ce type de logements est faible.

LE FINANCEMENT INSUFFISANT DU LOGEMENT EN OUTRE-MER

Les difficultés d'accès au logement sont accentuées en Outre-mer, du fait de revenus inférieurs, d'aides sociales moins solvabilisatrices qu'en métropole et d'un habitat privé fortement dégradé.

Le logement, exception ultra-marine, est financé par la ligne budgétaire unique (LBU). Gérée par le ministère du Logement initialement, la LBU a été transférée en 1997 au budget du ministère de l'Outre-mer, dans le souci d'assurer une visibilité accrue et une meilleure adaptation territoriale de la politique du logement. Ces crédits ne concernent que les DROM, puisque, dans les COM et en Nouvelle-Calédonie, le logement relève de la compétence des collectivités. La LBU finance :

- le développement du locatif social (PLS et LLS) et très social (LLTS) et leur réhabilitation (SALLS) ;
- l'accession sociale – via le logement évolutif social (LES), mais également le PTZ et le PSLA – ainsi que l'amélioration de l'habitat des propriétaires- occupants via l'aide à l'amélioration de l'habitat (AAH) ;
- la résorption de l'habitat insalubre (RHI) et spontané (RHS) ainsi que l'aménagement et la viabilisation des terrains en vue d'assurer la constitution de réserves foncières grâce au FRAFU³⁶.

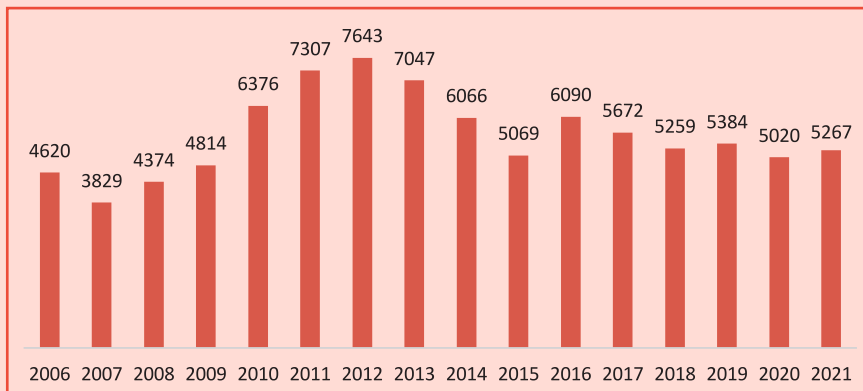
En 2021, 5 267 logements sociaux (dont seulement 1 197 très sociaux) ont été financés dans les DOM, loin du record de 2012 (7 643). Le montant moyen des financements par logement (sur la LBU) s'établit à environ 30 000 euros par LLS/LLTS³⁷.

³⁵ Ibid.

³⁶ Le Fonds régional d'aménagement foncier et urbain (FRAFU) coordonne les interventions financières de l'Union européenne, de l'État, des collectivités territoriales, en vue d'assurer la constitution de réserves foncières et la réalisation d'équipements.

³⁷ Bilan des logements aidés 2021.

Figure 2.3 : Évolution du nombre de Hlm financés en Outre-mer



Source : Bilan des logements aidés.

Malgré des objectifs ambitieux renouvelés à l’occasion du Plan logement Outre-mer (PLOM) 2015-2020, de la loi EROM et du nouveau Plan logement Outre-mer 2020-2022, les moyens budgétaires affichés sont stables au cours des dernières années. La loi de finances a prévu pour les politiques du logement une enveloppe de 234 millions d’euros en 2022, avant une hausse prévue en 2023 (239 millions d’euros).

Tableau 2.8 : Évolution de la LBU (en autorisations d’engagement)

	FRAFU, RHI	Production Hlm, amélioration du parc social	Accession sociale à la propriété, amélioration de l’habitat privé	Total
LFI 2018	21 %	68 %	11 %	225 M€
LFI 2019	21 %	74 %	5 %	222 M€
LFI 2020	19 %	65 %	16 %	208 M€
LFI 2021	23 %	60 %	16 %	213 M€
LFI 2022	21 %	63 %	16 %	234 M€
LFI 2023	23 %	61 %	16 %	239 M€

Source : PLF.

De manière générale, les objectifs portés par les différents projets de loi de finances illustrent l’écart entre les ambitions affichées et les moyens alloués. Alors que le PLOM affichait un objectif de production ou amélioration de 150 000 logements en 10 ans (15 000 par an), celui-ci n’a jamais été traduit dans les budgets, que ce soit dans les lois de finances pour 2020 (9 350) ou encore moins pour 2022 (7 500) et 2023 (5 400).

À noter que le Plan logement Outre-mer 2019-2022 du gouvernement, plutôt qu’un objectif de production, met l’accent sur l’adaptation des objectifs aux besoins de chaque territoire, en distinguant les types de produits (LLS, LLTS) et d’opérations (constructions neuves/réhabilitations). De plus, un Plan d’investissement

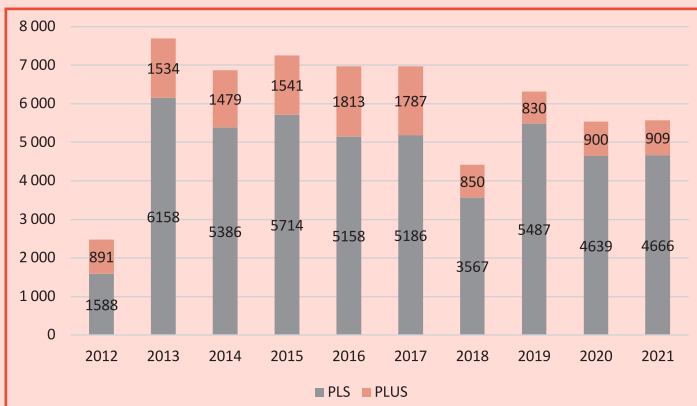
volontaire a été signé avec Action Logement, d'un montant d'1,5 milliard d'euros pour réhabiliter les parcs social et privé et développer le logement intermédiaire. Des appels à projet par territoire ont été lancés fin 2019, et fin 2021, ce sont 362 opérations, représentant 9 056 logements neufs, 11 460 réhabilitations et 404 démolitions, qui ont été réalisées pour un montant d'engagement de 747 M€. À noter également que 17 structures collectives représentant 533 logements à destination du public jeune (jeunes actifs, apprentis, étudiants, jeunes travailleurs) ont reçu un accord d'engagement à cette date.

LE LOGEMENT ÉTUDIANT N'ATTEINT PAS SES OBJECTIFS DE PRODUCTION

Entre 2012 et 2021, 60 000 logements étudiants ont été produits. Après une année 2020 marquée par une production en baisse (5 539), 5 598 logements ont été agréés en 2021. Parmi ces derniers, 83 % étaient des PLS. En 2022, seuls 5 263 agréements sont prévus, alors que l'objectif était une nouvelle fois de 10 000.

Alors que le gouvernement s'était engagé à poursuivre le plan initié sous le quinquennat Hollande en 2013 de 40 000 logements étudiants, en portant même ses ambitions à 60 000 logements pour la période 2017-2022, l'objectif est atteint à seulement 50 %. Les acteurs du logement social dénoncent des difficultés accrues pour sortir ce type de produit, dues à la rareté du foncier disponible et aux ressources des bailleurs, mises à mal par la RLS (réduction de loyer de solidarité). Les besoins, dans un contexte de forte précarité étudiante et de hausse du nombre d'étudiants, sont pourtant criants. Les Crous ne gèrent que 174 000 logements pour 728 000 étudiants boursiers à loger en priorité en 2021/2022³⁸, et au global 1,7 million d'étudiants qui ne logent plus chez leurs parents³⁹.

Figure 2.4 : Évolution de la production de logements étudiants de 2012 à 2021



Source : ministère du Logement.

³⁸ Crous

³⁹ Isabelle Rey-Lefebvre, « Le gouvernement mal parti pour tenir sa promesse de 60 000 logements pour les étudiants », Le Monde, 19 septembre 2019.

UNE PRODUCTION DE PLAI ADAPTÉS EN HAUSSE MAIS ENCORE LOIN DES OBJECTIFS

Un programme de logements très sociaux à bas niveau de quittance, les « PLAI adaptés », a été institué par la loi du 18 janvier 2013 pour améliorer le financement du PLAI de droit commun, grâce à une subvention complémentaire de l'État et alimentée par la majoration des prélèvements effectués sur les communes carencées au titre de la loi SRU (35 millions d'euros en 2021⁴⁰). Le montant des aides par PLAI adapté est conséquent : 18 630 euros par logement en Île-de-France et en PACA, et 13 980 euros dans les autres régions, à quoi s'ajoute la subvention PLAI de 9 919 euros (montant moyen national en 2021). Cependant, ce programme a peiné à se développer : 4 605 logements ont été programmés entre 2013 et 2019, loin de l'objectif de 3 000 logements par an. L'assouplissement de la procédure de sélection a progressivement conduit à une augmentation du nombre de projets : 716 logements ont été programmés en 2017, 944 en 2018, 1 213 en 2019, 2 176 en 2020 et 2 460 en 2021. En 2021, la part des logements en structures (pensions de familles, résidences sociales) était de 61 % contre 52 % de logements en 2019⁴¹. Le ministère anticipe une production de 2 919 PLAI adaptés agréés en 2022.

Ces résultats en progression sont toutefois inférieurs à l'engagement de 4 000 PLAI adaptés par an pris en 2018 par les acteurs du logement social et l'État. Le contexte de baisse des subventions au PLAI limite en effet l'effet levier du complément de subventions du PLAI adapté, dont le montant est dégressif à partir de trois logements produits. Car cette aide spécifique est destinée à encourager de petites opérations, en diffus, plus complexes et coûteuses, portant l'exigence d'un loyer sous plafond APL (ce que la moitié des PLAI classiques ne respectent pas).

DES ATTRIBUTIONS HLM EN QUESTION

Le SNE comptabilise 434 973 attributions en 2021, dont 28 % de ménages en mutation. En moyenne, 19 % des demandeurs de logement social ont obtenu satisfaction en 2021. Cependant, cette moyenne cache des disparités importantes en fonction du revenu du candidat, de la région d'attribution et de ses conditions de logement précédentes. Si le taux de demande satisfaite s'élève à 42 % en région Bourgogne-Franche-Comté, il est nettement inférieur en Île-de-France et en Provence-Alpes-Côte d'Azur (respectivement 10 % et 13 % d'attribution en 2021). En outre, si les chances d'attribution sont de 14 % pour les personnes ayant des revenus inférieurs à 500 euros mensuels par unité de consommation, elles montent à 22 % pour les personnes percevant entre 1 000 et 1 499 euros, et 19 % entre 1 500 et 2 000 euros⁴². En 2020, un collectif associatif⁴³ a mis en lumière les difficultés d'accès au parc social des ménages pauvres (soit environ 996 000 demandeurs

⁴⁰ Ministère chargé du Logement.

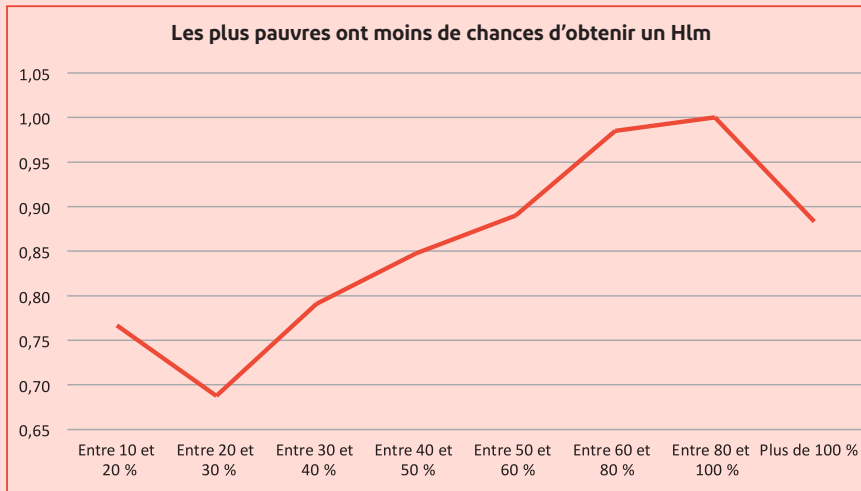
⁴¹ Bilan des logements aidés 2021.

⁴² USH, « *Les Hlm en chiffres 2022* ».

⁴³ « *Les difficultés d'accès au parc social des ménages à faibles ressources* », rapport inter-associatif, juin 2020.

de logement social en 2017). L'analyse des données 2017 du SNE a permis de montrer que, parmi les demandeurs « à faibles ressources », toutes choses égales par ailleurs, les plus pauvres ont moins de chances que les autres d'accéder à un logement social. Les ménages dont le revenu mensuel est compris entre 342 et 513 euros par unité de consommation (UC) ont environ 30 % de chances de moins d'obtenir un logement social dans l'année que ceux dont le revenu mensuel par UC est compris entre 1 026 et 1 368 euros (voir graphique ci-après).

Figure 2.5 : Probabilité d'obtenir un logement social toutes choses égales par ailleurs, selon le revenu/uc (hors APL) du demandeur (en % du niveau de vie médian)



Source : SNE - Attributions 2017 - France entière (y.c. DOM).

Des dispositions récentes (loi Égalité et citoyenneté de janvier 2017) ont obligé les bailleurs sociaux à attribuer 25 % des Hlm hors QPV au quart des candidats les plus pauvres. Cependant, on constate une difficulté pour les ménages les plus pauvres à accéder au parc social. En 2021, cette part stagne à 17,5 %, après 16 % en 2019, 14 % en 2018, 17 % en 2017 et 2016. D'après l'Ancols⁴⁴, seuls 8 % des EPCI/EPT concernés par la réforme atteignent le seuil de 25 % fixé par la loi. Ce chiffre tombe à 4 % sur les territoires en zones tendues (A, A bis et B1).

Les EPCI ont la possibilité d'organiser un dispositif de « cotation » des demandes de logement social, à savoir une méthode de calcul d'un nombre de points pour chaque demandeur, en fonction de critères déterminés, pour prioriser les demandes. Conformément à la loi Elan, ce dispositif de cotation de la demande de logement social devait devenir obligatoire au 1er septembre 2021, mais cette échéance a finalement été repoussée au 31 décembre 2023.

⁴⁴ Ancols, « Les attributions de logements sociaux en dehors d'un quartier prioritaire aux ménages demandeurs les plus modestes : bilan entre 2017 et 2019 », septembre 2020.

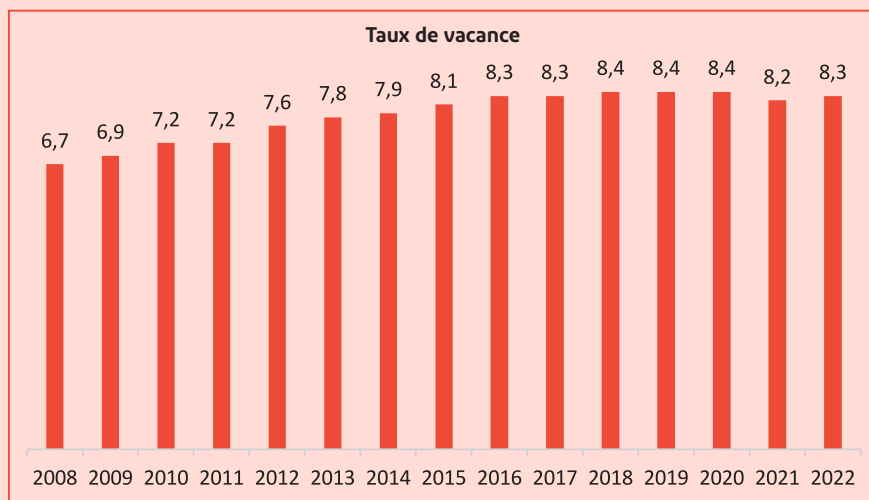
Une faible mobilisation du parc privé au profit des ménages pauvres

Parce que la production neuve ne pourra pas, à elle seule, répondre à l'ampleur des besoins, le parc existant doit pouvoir être également mobilisé pour favoriser l'accès au logement des ménages pauvres et modestes (mobilisation des logements vacants, conventionnement du parc locatif privé, intermédiation locative...).

L'INTENSIFICATION DE LA LUTTE CONTRE LA VACANCE

Au 1^{er} janvier 2022, 3,1 millions de logements étaient vacants en France selon l'Insee, un chiffre qui a nettement progressé : la vacance des logements est passée de 6,7 % en 2008 à 8,3 % en 2022 en métropole (stable depuis six ans). Elle renvoie à des réalités très diverses (logements proposés à la vente, en attente d'occupation par un locataire ou de règlement de succession, vacance expectative, vacance de désintérêt, etc.), sachant qu'un certain taux de vacances incompressibles est considéré comme « frictionnel » (délais de déménagement, d'amélioration ou de renouvellement du parc).

Figure 2.6 : Taux de vacance en France



Source : Insee, France métropolitaine.

Dans le parc Hlm, 2,7 % des logements étaient vacants au 1^{er} janvier 2022 (contre 3,0 % en 2021), soit environ 125 000 logements, dont 1,4 % depuis plus de trois mois⁴⁵. Avec des écarts allant de 2 % de vacance dans les Hauts-de-France à 6 % en Bourgogne-Franche-Comté.

⁴⁵ CGDD-SOeS, « Le parc locatif social au 1^{er} janvier 2022 », décembre 2022.

Sur l'ensemble du parc, une étude publiée début 2016⁴⁶, analysant des données de 2013, souligne que 11 % des logements inoccupés correspondent à une vacance « incrustée » de plus de six années. La vacance est alors directement influencée par la qualité du parc, le dynamisme et la fluidité du marché locatif local : les zones de vacance élevée se concentrent dans les territoires ruraux en déclin démographique et l'écart se creuse avec les territoires urbains. Mais la vacance est aussi présente en milieu urbain : le rapport estime à 137 000 le nombre de logements non occupés depuis plus de deux ans en zone tendue (A, A bis et B1), dont un quart sont particulièrement dégradés. Il reste donc 103 000 logements durablement vides et directement habitables en zone tendue.

Afin d'inciter les propriétaires privés à remettre leurs logements sur le marché, une taxe sur les logements vacants (TLV) a été instaurée en 1998, permettant de réduire la vacance dans les agglomérations concernées. Vingt-huit agglomérations de plus de 50 000 habitants, soit 1 149 communes, sont concernées, permettant la mise en recouvrement de 197 millions d'euros en 2021, pour 229 000 logements.

Tableau 2.9 : Nombre d'avis d'impôt TLV mis en recouvrement

Année	Nombre de logements soumis à la TLV	Nombre d'avis TLV mis en recouvrement ⁴⁷
2013	250 362	200 792
2014	229 886	188 019
2015	222 617	184 062
2016	229 632	191 141
2017	241 131	199 855
2018	252 008	209 569
2019	249 878	208 818
2020	300 236	247 970
2021	279 246	229 210

Source : DGFP.

CONVENTIONNEMENT DU PARC PRIVÉ : DES NIVEAUX TRÈS BAS

Afin de favoriser le développement d'une offre accessible aux plus modestes, les logements du parc privé⁴⁸ peuvent faire l'objet d'un conventionnement à travers des subventions et avantages fiscaux accordés par l'État aux propriétaires-bailleurs

⁴⁶ IGF-CGEDD, « Évaluation de politique. Mobilisation des logements et des bureaux vacants », janvier 2016.

⁴⁷ Un avis de mise en recouvrement rassemble les logements soumis à la TLV d'un même propriétaire à une même adresse. Le nombre de logements soumis à la TLV est donc supérieur.

⁴⁸ CGEDD, « La mobilisation du parc privé à des fins sociales en particulier dans les communes en état de carence », juin 2013.

(avec ou sans travaux), qui s'engagent à louer le logement à des ménages sous plafonds de ressources et de pratiquer des niveaux de loyers inférieurs au marché pendant 6 à 12 ans.

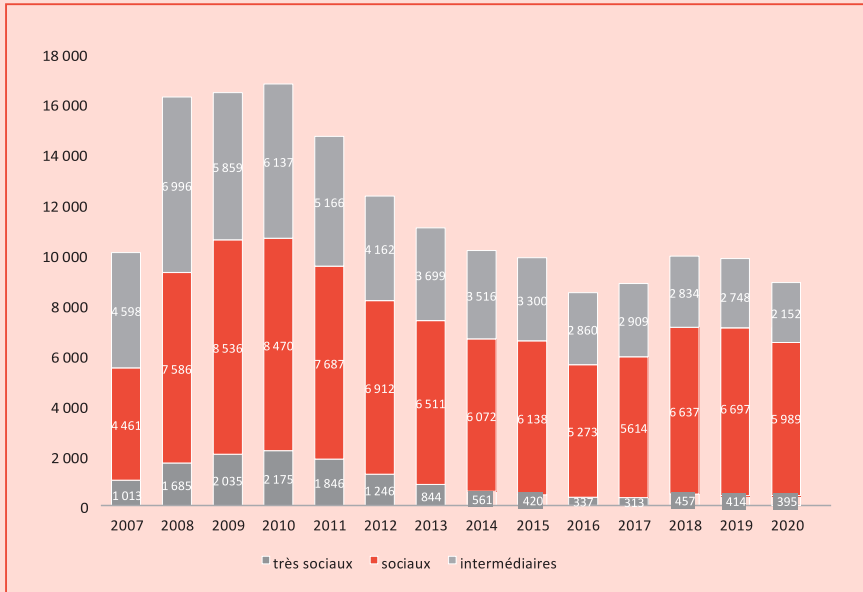
Entre 2007 et 2019, près de 150 000 logements ont été conventionnés par l'Anah dans le parc privé, avec ou sans travaux, auprès de bailleurs privés. Alors que 1,5 million de nouvelles locations ont lieu chaque année dans le parc privé, le nombre de logements nouvellement conventionnés à des niveaux de loyer maîtrisés apparaît particulièrement faible. Le flux a régulièrement diminué, passant de 16 267 logements en 2008 à 8 371 en 2021⁴⁹ (dont 71 % en loyer social ou très social, le reste en loyer intermédiaire). À noter que l'offre « très sociale » demeure extrêmement limitée : elle ne représente que 384 logements en 2021 (4,5 % des conventionnements). Ces chiffres ne comprennent pas les conventions signées avec les bailleurs institutionnels, qui ont connu une chute encore plus forte au cours de la période. Cette diminution générale s'explique notamment par la réorientation, depuis 2011, des aides de l'Anah en faveur des propriétaires-occupants au détriment du conventionnement à loyer maîtrisé dans le parc locatif, et par la hausse des loyers libres du parc locatif privé, qui rend les conventionnements Anah moins attractifs.

Les conventionnements Anah sont assis sur le dispositif fiscal « Louer abordable », ou « Cosse dans l'ancien », qui a remplacé le « Borloo ancien » en 2017. En échange d'un abattement fiscal sur les revenus locatifs allant de 15 à 85 %, le bailleur s'engage à louer son bien à des locataires sous plafonds de ressources, à un niveau de loyer intermédiaire, social, très social ou en intermédiation locative, pour six ou neuf ans. Le dispositif ne prévoit pas de conventionnement sans travaux en zone C (hormis en intermédiation locative). Il a été renouvelé en 2020 afin d'exclure les passoires thermiques du conventionnement sans travaux (DPE F ou G). À noter que le contrat proposé aux bailleurs avec ou sans travaux a récemment été baptisé « Louer Mieux ».

Mis en place par la loi de finances pour 2022, le nouveau dispositif d'incitation fiscale à la mise en location « Loc'Avantage » se substitue à « Louer abordable ». L'abattement fiscal est remplacé par une réduction d'impôt, plus lisible et plus juste pour les propriétaires modestes. Les loyers-plafonds deviennent proportionnels au loyer de marché des communes concernées, ce qui est plus fin et plus équitable pour les propriétaires. En revanche, les loyers-plafonds « social » ou « très social », ainsi calculés, risquent de devenir trop élevés dans les zones tendues pour des locataires à très bas revenus.

⁴⁹ Anah, Rapport d'activité 2021.

Figure 2.7 : Logements conventionnés Anah à loyers maîtrisés, avec ou sans travaux



Source : Anah.

L'intermédiation locative représente également un bon outil pour mobiliser le parc privé à des fins sociales, mais avec 55 751 places gérées en 2020, son déploiement s'opère encore trop souvent sous forme de sous-location (voir 1re dimension).

La difficile mise en œuvre du droit au logement opposable

Depuis le 1er janvier 2008, la loi instituant le droit au logement opposable (DALO) permet à six catégories de ménages de déposer un recours auprès des commissions de médiation installées dans chaque département pour accéder à un logement ou à une place d'hébergement⁵⁰. Les ménages reconnus prioritaires doivent alors recevoir une proposition de la part du préfet et peuvent, à défaut, déposer un recours contentieux contre l'État auprès du tribunal administratif.

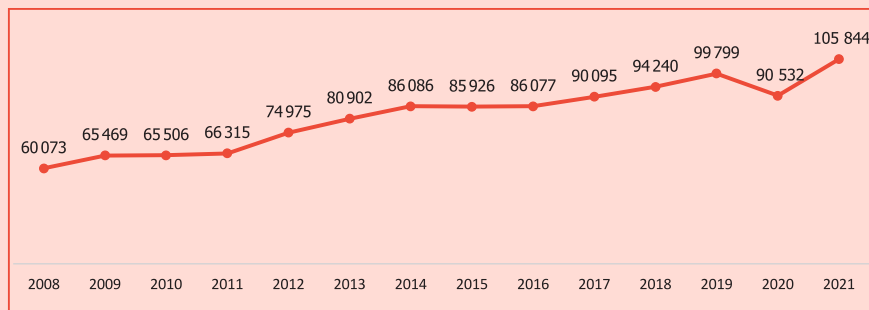
Depuis cette date jusqu'à fin 2021, 1 135 802 recours ont été déposés en vue d'obtenir un logement⁵¹. En 2021, 105 844 nouveaux recours « logement » ont été déposés, un chiffre en hausse de 15 % par rapport à 2020, une année qui avait connu une forte baisse en raison de la crise sanitaire.

⁵⁰ Le recours à l'hébergement au titre du droit au logement opposable est possible pour toute personne qui, sollicitant l'accueil dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, n'a reçu aucune proposition adaptée.

⁵¹ Bilan du droit au logement opposable 2008-2021.

Ces chiffres cachent de fortes disparités entre départements : 47 départements ne représentent que 2 % des recours logement. À l'inverse, 56 % des recours ont été enregistrés en Île-de-France (principalement à Paris et en Seine-Saint-Denis).

Figure 2.8 : Nombre de recours Dalo Logement reçus (2008-2021)



Source : InfoDALO TS1 et statistiques manuelles des Bouches-du-Rhône pour 2008, 2009, 2010, 2011 et 2012.

LE DALO : UN RÉVÉLATEUR DES SITUATIONS PASSÉES ENTRE LES MAILLES DU FILET

Le suivi des motifs de recours fait apparaître de nombreuses situations de mal-logement auxquelles aucune réponse n'a été apportée en amont. Plus d'un tiers proviennent de ménages dépourvus de logement ou hébergés chez un particulier (40 % des ménages requérants en 2021). On recense aussi une part importante de ménages dans des logements sur-occupés ou non décents, en présence d'une personne mineure ou handicapée (22 %), ainsi que des personnes hébergées dans des structures ou en logement de transition (16 %), et des demandeurs Hlm qui n'ont pas reçu de proposition au-delà de délais d'attente « anormalement longs » (27 %)⁵².

UNE LOI DALO PEU RESPECTÉE

En 2021, seulement 36,8 % des décisions prises par les commissions de médiation ont été favorables aux requérants (contre 45 % en 2008)⁵³. Ce taux est inférieur là où sont déposés la majorité des recours, signe que les décisions ont tendance à être prises au regard de l'offre de logements disponibles, au détriment de la situation des personnes et de la loi, en raison d'une interprétation parfois restrictive des critères de reconnaissance par les commissions de médiation. À Paris, plus particulièrement, le taux de décisions favorables a chuté de 71 % à 48 % entre 2008 et 2021. En outre, le comité de suivi DALO remarque l'hétérogénéité des pratiques

⁵² DHUP.

⁵³ 2 % des décisions réorientent un recours « logement » vers un hébergement, un taux proportionnellement plus élevé dans les 18 départements à forte activité et qui affecte spécifiquement les ménages allocataires du RSA.

des commissions de médiation selon les territoires et les années (demande de pièces justificatives abusives...). L'instruction du 13 décembre 2017 rappelle que les commissions de médiation ne doivent pas tenir compte de l'offre disponible dans l'examen des recours, tout en les invitant à se référer au guide paru en 2017⁵⁴.

Le nombre de ménages logés chaque année suite à un recours DALO est globalement en hausse depuis 2008, malgré un ralentissement sur la période récente. En 2020, on dénombre ainsi 18 208 relogements, soit 17 % de moins qu'en 2019. Fin 2021, ce sont 234 951 ménages qui ont été logés sur l'ensemble de la période à la suite d'un recours DALO. Mais la loi est très loin d'être respectée. Sur les 18 834 propositions de relogement qui ont été faites en 2020, seul un tiers l'a été dans les délais⁵⁵. De plus, en 2021, ce sont 23 % des ménages reconnus prioritaires depuis 2008, soit 85 744 ménages, qui sont toujours en attente d'un logement, certains depuis 12 ans.

Tableau 2.10 : Suivi d'activité du Dalo de 2008 à 2020

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Recours déposés	59 609	61 755	61 319	60 831	71 860	80 900	86 148	86 054	86 263	90 223	94 240	99 799	90 532	105 844	1 029 233
Décisions prises	33 652	49 053	54 386	57 323	68 288	86 990	85 799	87 992	85 322	86 980	94 374	100 519	83 882	104 997	974 560
Décisions favorables	14 889	19 353	19 960	20 256	24 642	32 472	28 047	25 598	25 241	27 721	31 962	34 451	29 191	35 785	333 783
Taux de décisions favorables	44 %	39 %	37 %	35 %	36 %	37 %	33 %	29 %	30 %	32 %	34 %	35 %	35 %	34 %	34 %
Bénéficiaires logés suite à offre	3 203	8 880	10 701	10 989	13 016	17 176	19 550	20 423	20 927	20 943	21 470	21 913	18 208	23 081	207 399
Bénéficiaires restant à loger (selon l'année du recours DALO des ménages)	960	2 585	3 373	2 943	3 270	3 994	3 491	3 405	3 923	5 391	8 793	14 849	20 707	23 651	77 684

Source : InfoDALO.

Le DALO vise également à garantir la mise en œuvre du droit à l'hébergement de toute personne, quel que soit son statut administratif. Le nombre de recours demeure assez faible ; en augmentation depuis 2008, il avoisine les 10 000 recours par an depuis 2013, avec une diminution ces trois dernières années, 7 352 recours ayant été enregistrés en 2021, en baisse par rapport à 2019 ; 79 % de ces recours ont donné lieu à une décision favorable des COMED en 2021. Hélas, le taux d'accueil des ménages ayant obtenu une décision favorable après un recours hébergement ou une réorientation de leur recours logement est seulement de 3 % en 2021.

⁵⁴ Guide pour les commissions de médiation, ministère de la Cohésion des territoires, novembre 2017.

⁵⁵ Bilan du droit au logement opposable 2008-2020.

Le non-respect par l'État des décisions des COMED peut entraîner des recours contentieux devant les tribunaux administratifs en vue d'enjoindre le préfet à exécuter ces décisions. Après une diminution régulière depuis 2014 (6 609 en 2017, contre 9 873 en 2014), ces « recours en injonction » progressent de nouveau : de 8 565 en 2019, ils sont passés à 8 184 en 2020 et 8 829 en 2021. Ils restent néanmoins très inférieurs au nombre de ménages restant à reloger.

Tableau 2.11 : Nombre de contestations des décisions des COMED

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Recours gracieux contre les décisions de Comed	3 271	4 148	5 584	7 347	8 738	8 441	nc	8 947	9 517	8 708
Recours pour excès de pouvoir	2 542	2 826	2 560	3 042	3 606	3 357	3 027	2 956	3 069	3 407
Recours en injonction	5 625	5 732	7 372	9 854	7 797	6 711	6 609	7 301	8 565	8 829
Recours indemnitaires	36	531	783	1 102	1 512	1 484	1 433	1 544	1 467	1 963

Source : Conseil d'État pour les années 2011-2013 ; DHUP (ministère de la Cohésion des territoires) pour les années 2014-2020.

Les condamnations de l'État pour non-respect de son obligation de relogement de personnes reconnues au titre du DALO entraînent le paiement d'une astreinte⁵⁶ : en 2021, six millions d'euros d'astreintes ont été liquidés, un montant en forte baisse par rapport aux années précédentes (28,3 millions d'euros en 2018 et 18,3 millions en 2019), dont cinq millions d'euros pour l'Île-de-France. Les liquidations sont en baisse, notamment à cause du gel des astreintes pour la période de crise sanitaire. Leur produit est versé au Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL), créé en 2011 pour financer des actions d'accompagnement de personnes reconnues prioritaires, ainsi que des actions de gestion locative adaptée pour leur relogement.

Les différentes options de relogement pour les ménages prioritaires DALO restent en deçà des possibilités et des obligations légales. Si le contingent préfectoral est le plus mobilisé (52 % des relogements DALO en 2021), les logements concernés ne sont pas toujours bien identifiés. Le contingent d'Action Logement est mobilisé en-dessous de ses objectifs légaux. En 2020 et en 2021, ce sont respectivement 1 754 et 281 ménages qui ont été relogés sur ce contingent, ce qui reste loin de l'objectif fixé par le droit en vigueur (25 % des logements d'Action Logement sont censés être attribués au titre du DALO). Pour l'année 2019 par exemple, l'Ancols

⁵⁶ Dont le montant est déterminé en fonction du loyer moyen du type de logement ou du type d'hébergement considéré comme adapté aux besoins du demandeur par la commission de médiation.

indique que le taux d'attribution à des ménages DALO sur le contingent Action Logement était de 6,7 %⁵⁷.

La poursuite de la mobilisation des contingents réservés à l'État, des autres réservataires et des attributions hors-contingent des bailleurs sociaux, et la mise en œuvre de la réforme des attributions prévue par la loi Égalité et citoyenneté, doivent permettre d'augmenter le nombre de propositions de logement puisqu'elles prévoient qu'un quart des attributions Hlm soient réservées aux ménages prioritaires sur tous les contingents. Le parc privé, quant à lui, constitue une réponse quasi inexistante.

⁵⁷ Note relative à l'obligation DALO du secteur de la participation des employeurs à l'effort de construction, Exercice 2017, Ancols, octobre 2018.

Tableau de bord

3^e DIMENSION.

Les mauvaises conditions d'habitat

La part des ménages considérant leurs conditions actuelles de logement comme satisfaisantes ou très satisfaisantes n'a cessé d'augmenter au cours des dernières décennies, s'établissant à 79 % en 2020 contre 52 % en 1973. Si le parc de logements s'est incontestablement amélioré depuis les années 1950, le mal-logement lié à de mauvaises conditions d'habitat est loin d'avoir disparu. Mauvaise qualité des logements, insalubrité et indécence, copropriétés dégradées, passoires thermiques... Des millions de ménages restent aujourd'hui confrontés à des formes graves de mal-logement.

De l'inconfort sanitaire à la mauvaise qualité des logements

Le confort sanitaire des logements s'est amélioré de façon très nette au cours des dernières décennies : en 2013, moins de 1 % du parc ne disposait pas de l'eau courante, d'une installation sanitaire (baignoire ou douche) ou de WC intérieurs (contre 15 % en 1984). Ce sont toutefois 204 000 ménages qui restent aujourd'hui privés de ce confort sanitaire de base. Parmi eux, 173 000 ne disposent pas de WC intérieurs et 117 000 de baignoire ou de douche¹. En 2018, selon le recensement en France entière y compris les Outre-mer, ce sont 141 840 résidences principales qui ne comptent pas de douches ou de baignoires².

Au-delà de l'inconfort sanitaire, on peut estimer que 2 090 000 personnes vivent dans des logements privés de confort en 2013, dans la mesure où elles ne disposent pas du confort sanitaire de base, n'ont pas de chauffage central ou de coin cuisine, ou parce que la façade de leur logement est très dégradée, avec des fissures profondes. Ces critères sont des indices laissant supposer que d'autres problèmes peuvent affecter ces logements, notamment lorsqu'ils sont petits, anciens ou dégradés : humidité, moisissures, mauvaise isolation, installation électrique dangereuse, infiltrations d'eau...

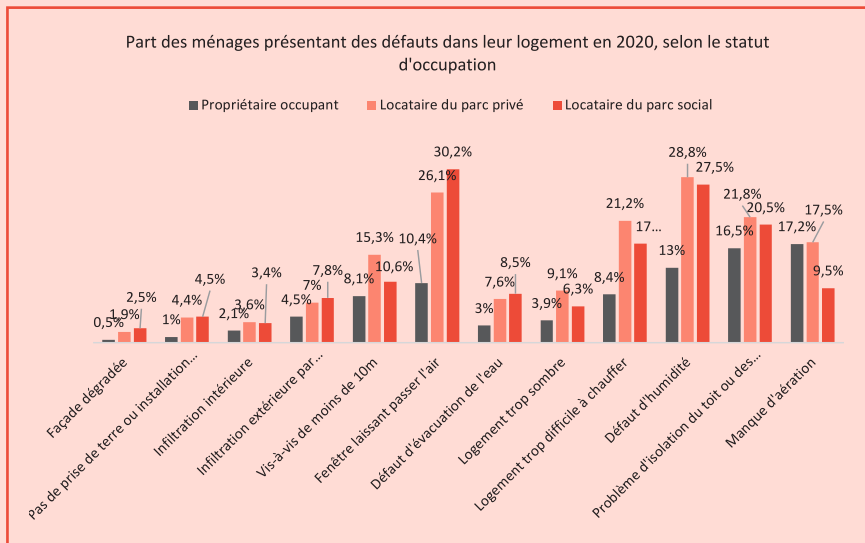
D'après l'enquête nationale logement (ENL) 2020, la part de résidences principales comportant au moins un défaut grave de confort a reculé de 3,4 points entre 2013 et 2020. Elle demeure toutefois importante, en particulier pour les locataires du parc social et pour les ménages occupants un logement ancien (construit avant 1949).

¹ Insee, Recensement de la population 2018, résidences principales ne comportant ni baignoire, ni douche, France entière.

² Ibid.

Le défaut le plus courant est celui des fenêtres laissant anormalement passer l'air, qui concerne 30,2 % des locataires du parc social (-0,2 point depuis 2013), 26,1 % des locataires du parc privé (-4,7 points) et 10,4 % des propriétaires- occupants (-2 points).

Figure 3.1 : Des dysfonctionnements persistants à l'intérieur des logements (en %)



Source : Données provisoires ENL 2020, France métropolitaine, résidences principales.

HABITAT INDIGNE, INSALUBRE, NON DÉCENT...

L'habitat indigne³ constitue un phénomène massif en France, dont l'ampleur reste mal appréhendée. Depuis plusieurs années, une estimation a établi à 600 000 le nombre de logements indignes, à partir des données sur le parc privé potentiellement indigne (PPPI) exploitées par les acteurs locaux. Cette estimation est toutefois approximative, sachant que les fichiers sur lesquels elle repose (le cadastre notamment) présentent des biais importants, et que le PPPI n'a pas pour objectif un décompte national mais plutôt le repérage des zones géographiques potentiellement concernées.

Le ministère de la Cohésion des territoires a publié en 2014 une autre estimation portant sur 420 000 logements indignes, laquelle serait sous-estimée (elle ne tient pas compte notamment des locaux impropres à l'habitation ou des divisions

³ L'habitat indigne a été défini par la loi MOLLE de 2009 : « Constituent un habitat indigne les locaux utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé ».

pavillonnaires). L'exploitation du fichier FILOCOM 2017, quant à elle, estime à 409 000 le nombre de logements potentiellement indignes.

DÉFINITIONS

Insalubrité : le Code de la santé publique définit comme insalubre « *tout logement, immeuble bâti ou non, vacant ou non, groupe d'immeubles ou îlot constituant soit par lui-même, soit par les conditions dans lesquelles il est occupé ou exploité, un danger pour la santé des occupants ou des voisins* » (art. L.1331-26 du CSP).

Péril : le Code de la construction et de l'habitation considère en « *péril* » les « *bâtiments ou édifices quelconques lorsqu'ils menacent ruine et qu'ils pourraient, par leur effondrement, compromettre la sécurité ou lorsque, d'une façon générale, ils n'offrent pas les garanties de solidité nécessaires au maintien de la sécurité publique* » (article L.511-1 du CCH).

Décence : la décence d'un logement s'évalue selon le respect de caractéristiques de confort, d'équipement, de salubrité et de sécurité. Le décret du 11 janvier 2021, qui s'appliquera en 2023, intègre un seuil maximal de 450 kWh/m² d'énergie finale pour qu'un logement soit considéré comme décent.

ACTEURS COMPÉTENTS

Une multitude d'acteurs peuvent intervenir sur l'habitat indigne :

- **Habitat non-décent** : les litiges concernant la non-décence relèvent du droit privé (jugé par le tribunal d'instance). Toutefois le maire doit veiller à la conformité des logements au RSD (Règlement Sanitaire Départemental) dont les critères sont très proches de ceux de la décence. En cas de non-respect, le maire peut faire une injonction ou prendre un arrêté de mise en demeure du propriétaire.

- **Manquement aux règles d'hygiène et aux normes d'habitabilité** : par ses pouvoirs de police, le maire peut prendre toute mesure nécessaire pour la santé et la sécurité des personnes sur le territoire de sa commune (Code général des collectivités territoriales).

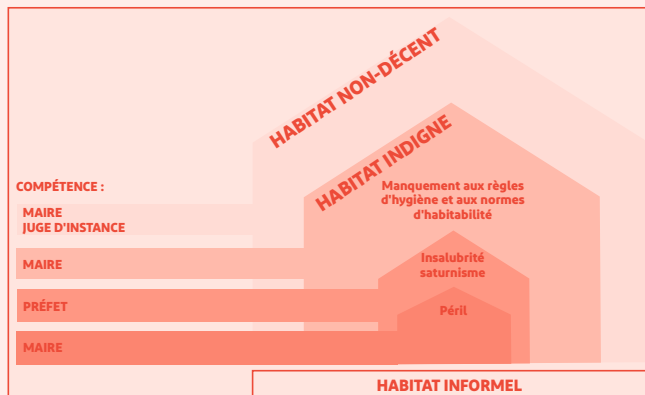
- **Insalubrité, saturnisme** : le préfet doit intervenir, après un rapport établi par l'ARS, et après avis du CODERST, si les locaux sont dangereux du fait de leur utilisation, si un logement est insalubre (remédiable, irrémédiable ou urgent), s'il présente un danger sanitaire ponctuel, si les locaux sont impropres à l'habitation, ou dans le cadre de la lutte contre le saturnisme. L'arrêté doit permettre la réalisation de travaux ou la démolition du logement (Code de la santé publique).

.../...

.../...

- **Péril** : à travers ses polices, le maire peut prescrire par arrêté des obligations de travaux, d'hébergement ou de relogement à des propriétaires responsables de situation de péril (Code de la construction et de l'habitation).

L'HABITAT NON-DÉCENT ET INDIGNE ET LES ACTEURS ADMINISTRATIFS COMPÉTENTS



Encore mal sériés par la statistique publique, les logements indignes représentent pourtant une menace réelle pour leurs occupants, pouvant avoir des conséquences tragiques : huit personnes ont ainsi perdu la vie dans l'effondrement d'immeubles vétustes dans le centre-ville de Marseille le 5 novembre 2018. Le rapport Nicol estimant à 100 000 le nombre de Marseillais vivant dans un logement potentiellement indigne à la veille du drame, des évacuations massives ont eu lieu depuis quatre ans. Fin septembre 2022, la ville recense près de 5 500 personnes évacuées dont plus de 1 200 restaient à reloger. À Vaulx-en-Velin, le 16 décembre 2022, 10 personnes sont mortes dans l'incendie d'une copropriété dégradée, qu'il était prévu de rénover.

L'HABITAT INDIGNE EN OUTRE-MER

La problématique de l'habitat indigne en Outre-mer recouvre un continuum de situations : de l'habitat informel dont le bâti est plus ou moins confortable mais le statut toujours précaire aux situations d'habitat indigne dans les centres anciens ou le parc social vieillissant, en passant par des formes « d'habitat traditionnel » jamais réhabilitées.

La loi Letchimy définit l'habitat informel et les secteurs d'habitat informel comme « constitués par des locaux ou installations à usage d'habitation édifiés majoritairement sans droit ni titre sur le terrain d'assiette, dénués d'alimentation en eau potable ou de réseaux de collecte des eaux usées et des eaux pluviales ou de voiries ou équipements collectifs propres à en assurer la desserte, la salubrité et la sécurité dans des conditions satisfaisantes ». L'ensemble des territoires d'Outre-

mer ont connu un développement important de l'habitat informel au cours du XX^e siècle en réponse à l'exode rural ou aux flux migratoires, dans un contexte de déficit de logements disponibles. Une partie de ces constructions génère cependant de l'insalubrité du fait de l'absence de viabilisation primaire, du nonaccès aux services de base et d'une localisation parfois en zones à risque.

L'habitat informel peut prendre différentes formes : des maisons « en dur » (parpaing, briques...), des abris faits de matériaux de récupération (bois, tôle...), etc. Ces constructions peuvent être diffuses et se nicher dans des secteurs urbains (centre-ville de Pointe-à-Pitre ou de Fort-de-France par exemple) ou ruraux (les Hauts à La Réunion), ou au contraire former d'importants bidonvilles, notamment à Mayotte et en Guyane. Si tout l'habitat « spontané » n'implique pas de conditions d'habitat insalubre ou indigne, il reste en revanche précaire du fait de l'« illégalité » de son occupation.

Par ailleurs, les Outre-mer sont également marqués par la **présence d'habitat indigne, au sens plus « classique »**. Les **centres-bourgs**, par exemple, peuvent concentrer des logements insalubres, souvent dans de petits **bâtiments collectifs** le plus souvent abandonnés et squattés mais parfois encore habités par leurs propriétaires ou des locataires. À La Réunion, les pratiques de marchands de sommeil dans des petits immeubles anciens des centres urbains sont de plus en plus signalées. En Guyane, des poches d'insalubrité occupent souvent les fonds de cours ou des immeubles dégradés et sont, en général, le fait de marchands de sommeil qui louent des logements indignes à une population souvent étrangère et en situation irrégulière.

Enfin, **l'habitat dit « traditionnel » dans le diffus** désigne les cases en bois et/ou tôle, sans éléments de confort, qui n'ont jamais été réhabilitées, en Guadeloupe et à La Réunion (et dans une moindre mesure en Martinique). Ces logements sont le plus souvent situés dans les zones rurales ou à risque naturel, et habités par des propriétaires âgés. Les statuts fonciers et d'occupation de ces habitats sont complexes : les occupants ne disposent pas toujours d'un titre de propriété, avec de nombreux cas d'indivision foncière, ou bien ont été régularisés *a posteriori*. En Guyane, dans les bourgs et villages isolés, en général le long des fleuves, l'habitat traditionnel des « Noirs Marrons » ou des Amérindiens est essentiellement constitué de carbeta ou de petites cases d'une pièce, en bois et couverts de tôles ondulées ou de paille, sans accès à l'eau, à l'électricité, ni aux réseaux d'évacuation des eaux usées et de ramassage des ordures.

Difficiles à définir et à repérer, les différentes formes de l'habitat indigne en Outre-mer, conjuguées à leur développement continu, sont également difficiles à quantifier. D'après le ministère des Outre-mer, **l'habitat insalubre concernerait près de 110 000 logements sur un parc total de près de 900 000 logements (soit 12 %)**. Aux Antilles comme à La Réunion, les grosses poches d'habitat insalubre ont été traitées et la problématique de l'habitat indigne renvoie aujourd'hui davantage à des logements en diffus, souvent occupés par des personnes âgées.

Tableau 3.1 : Logement indigne et habitat informel dans les territoires d'Outre-Mer

Guadeloupe ⁴	30 000 logements indignes , dont 11 000 logements insalubres et 4 700 habitations de fortunes ou cases traditionnelles.
Martinique ⁵	24 419 logements dégradés , dont la qualité globale est jugée médiocre ou très médiocre selon les critères relatifs au caractère architectural de l'immeuble, à la qualité de la construction, aux équipements de l'immeuble et du logement. 7 409 logements très dégradés. 756 cases traditionnelles, 953 habitations de fortune, 5 576 logements en bois.
La Réunion ⁶	33 526 bâtis précaires dont 2 160 habitations de fortune et 20 408 « cases traditionnelles ». 15 601 bâtis indignes recensés dans 20 communes, dont 30 à 40 % inoccupés.
Guyane ⁷	37 445 habitations spontanées , c'est-à-dire n'ayant pas fait l'objet d'une autorisation d'urbanisme et n'étant pas cadastrées. 8 700 logements potentiellement insalubres , évalués selon leur aspect extérieur. 5 300 logements insalubres au bâti irrémédiable , dont les parcelles nécessitent de lourds travaux ou qu'il faut entièrement détruire, par le danger qu'elles représentent pour leurs habitants.
Mayotte ⁸	20 000 logements en dur présentant au moins un défaut grave (absence d'eau, de WC, de bain/douche, d'installation électrique non dangereuse, de cuisine). 25 200 constructions fragiles , de fortune (tôle, bois, végétal ou terre), représentant 40 % des résidences principales.
Polynésie Française ⁹	10 000 logements insalubres à Papeete.
Nouvelle Calédonie ¹⁰	1 800 à 2 000 logements insalubres dans le Grand Nouméa. 24 239 logements en tôle dans toute la Nouvelle-Calédonie.
Saint-Martin ¹¹	5 360 résidences principales non raccordées au réseau de tout-à-l'égout. Seuls 39 % des ménages disposent de l'eau chaude.

⁴ Accord régional Guadeloupe du Plan logement Outre-mer (PLOM) signé en avril 2016, dont les chiffres sont repris par le diagnostic du PDALHPD. INSEE, Dossier Guadeloupe n°12, mai 2017.

⁵ DEAL, Observatoire de l'habitat de Martinique (2019).

⁶ Agorah, Bilan des observatoires 2019, décembre 2019. Observatoire Réunionnais de l'Habitat Indigne, Plaquette 2019, juillet 2019 et Agorah, Bilan des observatoires 2020.

⁷ Habitat informel : Audeg, « *L'urbanisation spontanée en Guyane : recensement du phénomène en 2015* », Obs Habitat n°6, novembre 2018. Habitat insalubre : Étude SIAGE, AG Environnement, Recensement de l'habitat potentiellement insalubre de Guyane, 2014. Audeg, « *L'habitat en Guyane : chiffres clés* », Obs Habitat, n°5, décembre 2021.

⁸ Insee Analyses n°18, « *Évolution des conditions de logement à Mayotte* », Août 2019. PDALHPD de Mayotte, 2018-2023.

⁹ Fédération Soliha, « *La Fédération Soliha en mission en Polynésie Française* », décembre 2019.

¹⁰ Enquête de terrain du Syndicat intercommunal du Grand Nouméa, 2010. Insee, RP 2014.

¹¹ Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale aux Outre-mer sur la politique du logement dans les Outre-mer, juillet 2021. Les chiffres cités datent de 2012.

Plus largement, les habitants en Outre-mer sont particulièrement touchés par les défauts graves de confort (existence d'un vis-à-vis à moins de 10 mètres, problèmes d'étanchéité et d'isolation des murs, du toit ou du sol, infiltrations ou inondations...) : en Guadeloupe, 31 % des logements comptent un défaut grave de confort et 10 % en cumulent au moins deux, comme en Martinique ; en Guyane, 47 % des ménages sont confrontés à au moins un défaut grave de leur logement.¹²

LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

En matière de lutte contre l'habitat indigne, la mobilisation des différents acteurs s'est accrue sur la plupart des territoires. Mais là où aucun dispositif partenarial avec les acteurs locaux n'a été mis en place, **l'intervention publique reste insuffisante**, voire inexistante.

Les moyens budgétaires consacrés directement par l'État, en dehors des agences ANRU ou Anah, à la lutte contre l'habitat indigne¹³ sont en baisse depuis 2019 : pour 2023, le PLF prévoit comme en 2022 15,5 millions d'euros (22,7 millions d'euros en 2019)¹⁴. On peut aussi regretter, depuis 2018, l'extinction de l'APL- accession, dont une partie aidait les propriétaires-occupants modestes à financer des travaux de rénovation.

La lutte contre l'habitat indigne et inconfortable dans le parc social

Dans le parc locatif social, le nombre de logements réhabilités est plutôt en déclin depuis 2000. Depuis 2009, le budget ne prévoit plus d'aide à la rénovation Hlm PALULOS classique. À partir de 2004, l'intervention publique de réhabilitation du parc social a été portée principalement par le programme national de rénovation urbaine puis par le NPNRU, tournés vers les QPV : entre 2004 et 2018, 322 082 logements ont été réhabilités, soit 81 % de l'objectif initial du PNRU¹⁵. À noter que les objectifs du NPNRU, lancé en 2014, sont très en deçà avec un objectif total de seulement 126 500 réhabilitations. En mars 2022, 11 000 logements ont été réhabilités dans le cadre du NPNRU¹⁶.

Le fonds d'épargne de la CDC est également mobilisé pour renforcer la rénovation du parc social via la 3^e génération de l'éco-PLS, lancé en 2019, et finançant les travaux de rénovation énergétique des logements les plus énergivores. L'accord entre l'État et les bailleurs sociaux d'avril 2019 incluait un objectif de 125 000 rénovations thermiques par an. Le plan de relance, lui, a consacré 500 millions d'euros aux rénovations lourdes dans le parc social. En contrepartie, tous les logements sociaux classés F et G devront être rénovés en 2023. Le PLF 2023 indique qu'une enveloppe

¹² Insee, fiches « DOM », 2017.

¹³ Diagnostics et contrôles, travaux d'office, hébergement/relogement des familles...

¹⁴ Action « *Lutte contre l'habitat indigne* » du Programme 135 de la mission Cohésion des territoires.

¹⁵ Cour des comptes, l'ANRU et la mise en œuvre des programmes de renouvellement urbain, avril 2020.

¹⁶ ANRU, enquête chantier auprès des collectivités locales.

exceptionnelle de 200 millions d'euros sera mobilisée par le FNAP pour participer à la rénovation énergétique du parc social. Cependant, la ponction sur le logement social (« réduction de loyer de solidarité », reconduite pour 2023, à hauteur de 1,3 milliard d'euros), risque de fragiliser ce type d'opérations.

Tableau 3.2 : Logements améliorés dans le parc social

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
PALULOS	47 808	50 090	12 736	2 549	1 209	351	670	1 084	514	132	688	977	726	1 358
PNRU	30 255	47 640	77 563	46 474	38 944	32 930	34 645	30 512	19 464	15 200	6 940	5 560	-	-
Eco-PLS	-	-	19 365	33 040	36 123	15 000	34 000	46 000	54 000	41 400	64 000	43 409	48 000	42 558
Total	78 063	97 730	109 664	82 063	76 276	48 281	69 315	77 596	73 978	56 732	71 628	49 946	-	-

Source : ministère de la Cohésion des territoires, bilan DGALN/DHUP.

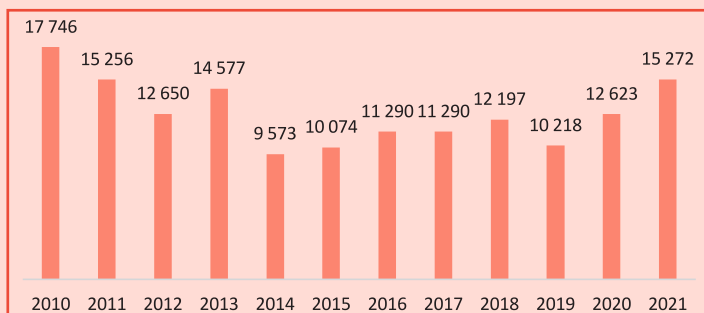
Tableau 3.3 : Logements améliorés dans le parc privé

	2002	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Propriétaires occupants	63 380	57 937	53 710	67 048	53 432	38 559	34 979	44 952	58 770	58 326	51 269	61 075	68 529	128 736	218 879	703 524
Propriétaires bailleurs	115 005	49 174	35 747	44 383	33 140	11 609	6 201	6 565	4 721	4 705	5 270	4 118	4 425	3 969	4 077	15 200
Aides au syndicat		24 251	23 287	49 060	20 484	22 314	19 528	13 559	11 214	14 444	13 017	15 259	21 074	22 837	24 230	32 781
Total	178 385	131 362	112 744	160 491	107 056	72 482	60 708	65 076	74 705	77 475	69 556	80 452	94 028	155 542	247 186	751 646

Source : Anah, rapport d'activité 2021.

L'intervention de l'Anah en faveur de la lutte contre l'habitat indigne a peu bénéficié de l'accélération globale de la rénovation énergétique, et représente toujours quelque 10 000 à 15 000 logements indignes ou très dégradés subventionnés chaque année. En 2021, 15 272 logements ont été aidés au titre de la LHI. Le nombre de logements subventionnés augmente ainsi d'environ 21 % par rapport à 2020. Le montant des aides a ainsi augmenté de près de 17 % (passant de 143 à 167 millions d'euros), en touchant de plus en plus de villes moyennes et petites.

Figure 3.3 : Logements subventionnés dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne et très dégradé (propriétaires-bailleurs, propriétaires-occupants et syndicats de copropriétaires, travaux d'office)



Source : Anah, rapport d'activité 2021.

*À partir de 2010, les interventions de l'Anah concernent les logements indignes et très dégradés.

Depuis 2008, l'Anah gère également le dispositif de résorption de l'habitat insalubre (RHI) visant l'éradication des logements, îlots ou immeubles en situation d'insalubrité « irrémédiable » ou dangereuse. Ce dispositif, en fonctionnement depuis 2010, a peiné à monter en charge. Les crédits affectés aux opérations de RHI et THIRORI (restauration immobilière) sont de 15 millions d'euros en 2021, pour 36 opérations de RHI.

Presque tous les départements sont désormais dotés d'un pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI). Leur rôle est de développer un projet départemental et de s'engager dans la réalisation d'objectifs annuels, tout en coordonnant l'intervention des acteurs locaux. Ils ne fonctionnent pas tous de la même manière ni dans une démarche réellement collaborative.

Une circulaire du 8 février 2019 associe les Parquets aux PDLHI, et prévoit la nomination d'un sous-préfet référent afin d'assurer le pilotage des PDLHI. Elle **oriente l'action publique dans le sens d'une politique pénale « ferme et adaptée » et prévoit la création de groupes locaux opérationnels de traitement de la délinquance dédiés** à la lutte contre l'habitat indigne (GLTD- LHI).

Tableau 3.4 : Procédures du Code de la santé publique et du Code de la construction et de l'habitation engagées

Procédures du Code de la santé publique											
	Nature	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2021
L.1331-26	Insalubrité remédiable et irrémédiable	1 230	1 144	1 230	1 133	981	987	960	1 168	1 168	NC
L.1331-26-1	Danger imminent	295	312	335	359	311	329	371	340	340	NC
L.1331-22	Locaux impropres à l'habitation	543	514	663	622	507	408	461	409	409	NC
L.1331-23	Locaux surpeuplés	26	36	35	49	60	48	34	46	46	NC
L.1331-24	Locaux dangereux du fait de l'utilisation	16	30	21	42	37	49	41	43	43	NC
L.1331-25	Périmètres insalubres	3	1	3	7	5	2	2	7	7	NC
L.1331-4	Danger sanitaire ponctuel	413	600	555	672	903	935	993	880	880	NC
L.1334-2	Saturisme	NC	NC	NC	NC	NC	913	NC	665	665	NC
	Total	2 526	2 637	2 842	2 887	2 804	3 671	2 862	2 893	3 759	3 759

suite du Tableau 3.4 : Procédures du Code de la santé publique et du Code de la construction et l'habitation engagées

Procédures du Code de la construction et habitation										
	Nature	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
L. 511-1	Immeubles menaçant ruine							1 011	917	1 451
L. 123 - 3	Sécurité des hotels meublés							8	29	18
L. 129 -1	Sécurité des équipements communs des immeubles collectifs							26	15	31
	Total							1 045	961	1 500

Source : enquête EHI.

Selon les données issues de l'enquête EHI, le nombre de procédures liées au Code de la santé publique a augmenté de 69 % entre 2010 et 2018, et notamment les arrêtés pris selon l'article L.3111-4 du Code de la santé publique (danger sanitaire ponctuel), mais reste modeste.

Les polices des maires sont également sous-utilisées, alors que le maire est l'acteur principal de la lutte contre l'insécurité des bâtiments. De plus, alors même que l'arrêté ne suffit pas à contrer l'inaction des propriétaires, les travaux d'office (dont les coûts peuvent ensuite être recouvrés auprès des propriétaires) sont rarement menés : seulement 637 procédures (toutes compétences confondues) ont été entamées en 2016, dont un quart par la Ville de Paris dans le cadre d'arrêtés de danger sanitaire ponctuel¹⁷.

En 2017, les arrêtés d'insalubrité préfectoraux n'ont donné lieu qu'à 466 travaux d'office. Comme le souligne le rapport Vuilletet¹⁸, la complexité des procédures et le manque de moyens des maires les empêchent souvent d'assurer la maîtrise d'ouvrage de ces travaux. L'an passé, la réalisation des travaux d'office aurait diminué, du fait de la crise sanitaire, de 3 % selon le bilan de l'Anah. Le nombre de travaux d'office exécutés est ainsi passé de 466 en 2017, à 256 en 2021.

Non seulement le nombre d'arrêtés pris chaque année est insuffisant pour endiguer l'habitat indigne, mais de nombreux arrêtés arrivent à échéance sans avoir été suivis d'effets. Fin 2016, cela en concernait près de 11 000, dont 5 000 portaient sur des arrêtés de danger imminent, et 4 000 d'insalubrité. Cela sans compter le manque d'informations sur le suivi de nombreuses procédures (péril imminent et ordinaire, périmètres insalubres, saturnisme...).

Par ailleurs, la loi ALUR a renforcé l'arsenal législatif contre les marchands de sommeil : création d'un nouveau délit pénal prévoyant l'interdiction de l'achat

¹⁷ Enquêtes EHI, Dihal.

¹⁸ Guillaume Vuilletet, « *Simplifier les polices de l'habitat indigne, promouvoir l'habitat durable pour tous* », 2019.

de nouveaux biens immobiliers pour les marchands de sommeil, instauration d'une astreinte administrative à l'encontre des bailleurs indécents, en amont des procédures pénales, pour les conduire à réaliser les travaux prescrits par les arrêtés de police, pouvant aller jusqu'à 1 000 euros par jour de retard. Elle crée aussi un permis de diviser dans des zones définies pour éviter l'utilisation par les marchands de sommeil de la division pavillonnaire, ainsi qu'une déclaration ou autorisation préalable à la mise en location d'un logement (« permis de louer », déjà mis en place dans de nombreuses villes).

Enfin, **la loi ALUR prévoit la possibilité de conserver des aides au logement pendant 18 mois**, au cours desquels le bailleur doit rendre décent le logement loué, et le locataire n'est alors redevable que du loyer résiduel. En 2021, d'après la CNAF et l'ANIL, 2 744 nouvelles situations de non-décence ont été concernées par ces nouvelles mesures de conservation des aides au logement. Pour la grande majorité d'entre elles, des travaux ont été effectués dans les 18 mois par les propriétaires¹⁹. Le recours au dispositif reste malheureusement hétérogène.

La loi Elan poursuit cette politique, notamment la systématisation du recours aux astreintes administratives, permettant d'inciter les propriétaires à mettre en œuvre les mesures prescrites par les arrêtés de police. Elle renforce également les peines de confiscation des biens des marchands de sommeil en les rendant obligatoires sauf décision contraire du juge, et crée une présomption de revenus imposables pour les marchands de sommeil. Il est également prévu l'harmonisation des procédures des polices spéciales, en appuyant la lutte contre l'habitat indigne au niveau intercommunal. Dans l'optique d'améliorer et de rationaliser l'intervention publique, **une ordonnance parue en janvier 2021 harmonise une douzaine de procédures administratives spéciales** de lutte contre l'habitat indigne, facilite l'intervention des autorités compétentes sur les situations d'urgence et favorise le rassemblement des outils et moyens au niveau des EPCI. L'ordonnance crée ainsi une police unique de l'habitat, remplaçant la dizaine de procédures dispersées entre le CCH et le Code de la santé publique.

FACE AU DÉVELOPPEMENT DES COPROPRIÉTÉS FRAGILES OU EN DIFFICULTÉ, UNE INTERVENTION SOUVENT LABORIEUSE

Accédants à la propriété surendettés, propriétaires captifs d'un bien invendable, locataires de propriétaires indécents, voire de marchands de sommeil, primo-arrivants devenus copropriétaires dans des immeubles très dégradés : de nombreux ménages sont aujourd'hui en grande fragilité dans des copropriétés en difficulté qui se referment parfois comme des pièges sur leurs occupants. Alors que 29 % des

¹⁹ Aline Abauzit, Nicole Maury (ANIL) et Emily Normand (CNAF), « *Mise en place de la mesure de conservation de l'allocation de logement en cas de non-décence du logement. Organisation partenariale, mise en œuvre opérationnelle et premiers résultats. Enquête des réseaux ANIL/ADIL et CNAF/CAF* », octobre 2019.

logements sont en copropriété, certains sont concernés par de graves difficultés techniques, financières et sociales qui peuvent se cumuler²⁰.

Copropriété dégradée, fragile, en difficulté... De quoi parle-t-on ?

Ces différentes notions ne renvoient pas à des définitions strictes mais à des catégories de l'action publique et judiciaire. Le terme de « copropriété dégradée » fait historiquement référence au bâti et aux modalités d'interventions publiques sur ce parc (grille de dégradation de l'Anah).

Le terme de « copropriété en difficulté » désigne des dysfonctionnements plus globaux qui s'alimentent mutuellement et conduisent la copropriété dans une spirale de dégradations. Cette notion plus large est définie à partir de cinq facteurs :

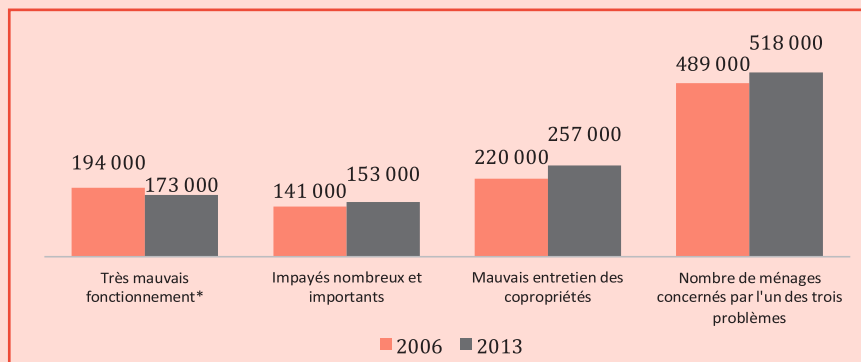
- la situation comptable et financière du syndicat des copropriétaires,
- le fonctionnement des instances de gestion et de gouvernance,
- l'état du bâti,
- la solvabilité des copropriétaires,
- la situation sociale des occupants.

La copropriété peut être considérée comme « fragile » quand un ou plusieurs de ces piliers fonctionnent mal. Une copropriété est considérée comme « en difficulté » lorsqu'un cumul de dysfonctionnements empêche notamment le paiement des charges courantes et l'entretien de l'immeuble, mais aussi la prise de décision collective par les copropriétaires ou la mise en œuvre de ces décisions.

Dans le cadre de l'enquête Logement, l'Insee interroge les propriétaires-occupants sur le fonctionnement de leur copropriété. En 2013, près de 518 000 d'entre eux ont déclaré être confrontés à un très mauvais fonctionnement de leur copropriété, à un défaut d'entretien ou à des impayés nombreux et importants (contre 489 000 en 2006, en hausse de 8 %), soit **au total plus de 1 123 000 personnes concernées**. Ces chiffres ne concernent toutefois que les propriétaires-occupants, et constituent donc **une estimation basse** de la population concernée, sachant que les observations de terrain montrent une surreprésentation des locataires dans les copropriétés en difficulté.

²⁰ Voir Fondation Abbé Pierre, « *Les ménages en difficulté dans l'ombre des copropriétés fragilisées* », Rapport sur L'État du mal-logement en France, 2014.

Figure 3.4 : Propriétaires occupants dans des copropriétés en difficulté



Source : ENL 2013, France métropolitaine, résidences principales.

Un outil statistique national réalisé par le CETE Nord-Picardie pour le compte de l'Anah et de la DGALN a été mis en place à partir des données FILOCOM. Il classe les copropriétés en quatre groupes selon leur degré de fragilité et en fonction de plusieurs critères : revenus des occupants, sur-occupation, vacance, état du bâti...

En 2017, 114 000 copropriétés appartiennent ainsi à la catégorie des copropriétés les plus fragiles (catégorie D)²¹, soit près de 1,5 million de logements. Les trois quarts sont de petites copropriétés (de 11 logements et moins).

L'intervention publique dans les copropriétés est souvent laborieuse. Le nombre de logements aidés par l'Anah dans le cadre des actions de redressement des copropriétés en difficulté est toutefois en augmentation en 2021 pour atteindre 32 781 logements (+35 %), dont 13 977 en secteur diffus.

Tableau 3.5 : Logements en copropriété traités par l'Anah														
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Logements subventionnés en aide au syndicat en secteur programmé	22 755	46 270	19 668	20 853	18 745	11 317	10 428	13 767	12 381	11 348	13 732	19 142	18 249	18 804
Logements subventionnés en aide au syndicat en secteur diffus		3 494			1 722	2 242	751	579	636	3 911	7 342	3 695	5 981	13 977

Source : Anah / Ministère de la Cohésion des territoires.

²¹ Observatoire des copropriétés, Anah (2013). Le mode de calcul de l'observatoire exclut 17 % des copropriétés françaises, le chiffre présenté est donc sans doute sous-estimé.

Au plan triennal 2015-2018 de mobilisation pour les copropriétés fragiles et en difficulté, a succédé un plan « Initiative copropriétés » s'élevant à 2,74 milliards d'euros sur 10 ans, destiné à la résorption de 684 copropriétés en difficulté représentant 56 000 logements, copiloté par l'Anah et l'État auprès des collectivités²². Quatorze sites ont été déclarés « de priorité nationale », parmi lesquels les cinq ORCOD-IN : Clichy-sous-Bois, Grigny 2, le Val-Fourré à Mantes-la-Jolie, le Parc de la Noue à Villepinte et dernièrement Pissevin à Nîmes en 2022, la première hors Île-de-France. Ce plan comprend trois axes d'action : recyclage des copropriétés dégradées (la démolition d'immeubles et la reconstruction d'une offre nouvelle de logements) ; redressement des copropriétés en difficulté (acquisition provisoire des logements, réalisation de travaux de rénovation, assainissement de la gestion et du fonctionnement) ; la prévention de la dégradation de copropriétés (mobilisation du VOC et du POPAC). Ce plan s'articule également avec les aides MaPrimeRénov' Copropriétés, ouvertes en 2021, avec pour objectif une réhabilitation énergétique. Jusqu'ici les effets de cette dernière aide sont insatisfaisants : au premier semestre 2022, seuls 82 dossiers ont été engagés, soit 4 314 logements²³.

Le plan Initiative Copropriétés (PIC) bénéficie aussi d'un appui de la Caisse des Dépôts : une aide de 100 millions d'euros sera dédiée à l'acquisition et au portage de 5 000 logements sur toute la période, pour les redresser, les démolir ou les transformer en logements sociaux. Le PIC connaît une phase d'accélération, avec un doublement des moyens en 2021. Au total, depuis le lancement du plan en 2018, 71 495 logements en copropriété en difficulté ont été rénovés²⁴.

Par ailleurs l'Anah a expérimenté entre 2012 et 2015, puis pérennisé, deux dispositifs destinés à favoriser une intervention précoce sur les copropriétés en difficulté : le dispositif de veille et d'observation (VOC), qui permet de soutenir le développement d'un observatoire local, et le programme opérationnel de prévention et d'accompagnement (POPAC), qui soutient les missions d'ingénierie préventive (repérage, diagnostic, soutien social, juridique et financier des copropriétés et de leurs habitants). En 2021, 20 VOC et 71 POPAC ont été financés tandis que 3 VOC et 30 POPAC sont en projet.

12 millions de personnes en précarité énergétique

Un accroissement de la précarité, des coûts de l'énergie et du logement, et la mauvaise qualité thermique de millions de logements, ont conduit à la mise en avant du phénomène de la « précarité énergétique »²⁵.

²² Clichy-sous-Bois, Epinay-sur-Seine, EPT Terre d'Envol, Évry, Grenoble-Échirolles-Saint Martin d'Hères, Grigny, Mantes-la-Jolie, Marseille, Montpellier, Mulhouse, Nîmes, Saint-Étienne-du-Rouvray, Toulouse, Vaulx-en-Velin.

²³ Anah, bilan MaPrimeRénov' janvier-juin 2022.

²⁴ Rapport d'activité 2021, Anah.

²⁵ La loi du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement, définit la précarité énergétique comme une difficulté à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction des besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat.

À partir de l'ENL 2013, plusieurs indicateurs permettent d'appréhender différentes dimensions de ce phénomène. Des situations de taux d'effort énergétique excessif (TEE)²⁶ sont constatées chez 3,6 millions de ménages (6,6 millions de personnes). Par ailleurs, plus de 4,7 millions de ménages déclarent avoir souffert du froid dans leur logement au cours de l'année. Le pourcentage de ménages déclarant avoir eu froid est en hausse depuis des années. Alors que seuls 10,9 % des ménages s'en plaignaient en 1996, ce taux est monté à 14,8 % en 2002 puis 18,8 % en 2013 (jusqu'à 27,3 % pour les ménages modestes).

Tableau 3.6 : Différents indicateurs de précarité énergétique

	Nombre de ménages concernés	Nombre de personnes concernées	Part des ménages concernés
Ménages consacrant plus de 10 % de leurs revenus aux dépenses énergétiques	3 631 000	6 610 000	14 %
Ménages pauvres et modestes consacrant plus de 10 % de leurs revenus aux dépenses énergétiques	2 835 000	5 500 000	34,7 %
Ménages ayant eu froid dans leur logement au cours de l'année	4 767 000	11 026 000	18,8 %
Ménages pauvres et modestes ayant eu froid dans leur logement au cours de l'année	1 920 000	4 792 000	27,3 %
Ménages pauvres et modestes ayant eu froid dans leur logement au cours de l'année pour des raisons liées à la précarité	1 443 000	3 558 000	20,5 %

Source : ENL 2013, Insee.

Au total et sans doubles comptes, 12 millions d'individus étaient en situation de précarité énergétique en 2013, appartenant à 5,6 millions de ménages (soit 20 % des ménages) dont 2,3 millions de ménages modestes. Ce chiffre est obtenu au regard d'au moins un des indicateurs définis par l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE) (taux d'effort énergétique et ressenti de l'inconfort par les ménages)²⁷.

²⁶ Dépenses d'énergie supérieures à 10 % des revenus (contre un taux d'effort énergétique médian de 4,3 %).

²⁷ L'ONPE a mené une réflexion sur les méthodes pour caractériser et mesurer le phénomène de la précarité énergétique. L'estimation de 5,6 millions de ménages (étudiants, DOM et personnes mobiles exclus) est obtenue en additionnant les populations en précarité énergétique (liée au logement) suivant trois indicateurs : taux d'effort énergétique supérieur à 10 % réduit aux trois premiers déciles, BRDE/m² et BRDE/UC (bas revenus, dépenses élevées par m² ou par unité de consommation) et Froid réduit aux trois premiers déciles et à trois motifs liés à la précarité (en retranchant les doubles comptes). Selon l'ONPE, cette méthode permet d'obtenir une « enveloppe » des ménages en précarité dans ses différentes formes.

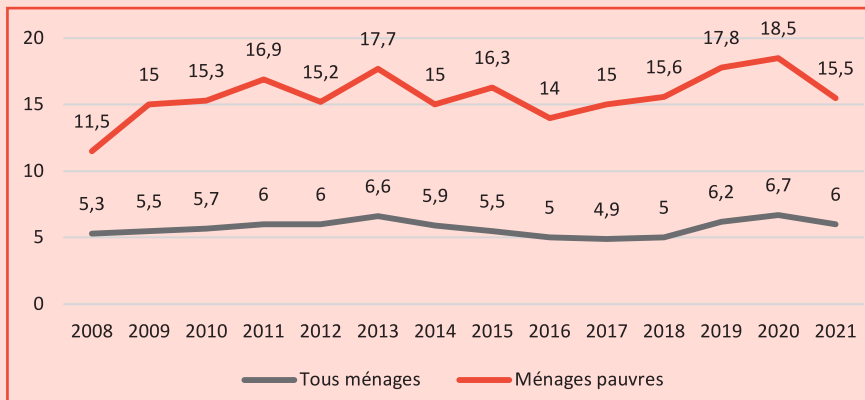
L'ONPE indique qu'en 2020, 3 millions de ménages étaient en situation de précarité énergétique au sens du seul indicateur du taux d'effort énergétique à 8 %²⁸ (soit 10,5 % des ménages). Ceci représente une baisse de 4 points par rapport à 2013, mais la baisse est moins marquée (2,1 points) si l'on corrige l'indicateur de l'effet conjoncturel lié à la météo. L'évolution positive de cet indicateur s'explique probablement par l'amélioration de la performance énergétique du parc de logements. Elle s'explique aussi par les mesures d'aide aux ménages modestes de 2,1 milliards d'euros dans le contexte de la crise sanitaire, et de la baisse des prix des énergies fossiles avec le ralentissement économique mondial.

Au sein du parc social, 1,54 million de ménages sont en situation de précarité énergétique, soit 36 % des locataires contre 25 % du parc privé vivant en appartement²⁹.

Selon le bilan énergétique de la France pour 2020, les dépenses énergétiques des ménages consacrées au logement s'élevaient en moyenne à 1 590 euros (supérieures aux dépenses de carburant), en diminution de 14 % en un an.

Si la part des ménages incapables de maintenir une température adéquate dans le logement est stable sur la population entière, elle augmente régulièrement depuis 2016 pour les ménages vivant sous le seuil de pauvreté.

Figure 3.5 : Part de la population incapable de maintenir une température adéquate dans le logement



Source : Eurostat.

²⁸ Il s'agit des ménages dont les dépenses énergétiques sont supérieures à 8 % de leur revenu, et dont le revenu par UC est inférieur au 3^e décile des revenus.

²⁹ Qui sont les ménages en précarité énergétique dans le parc social, ONPE, 2019 (au sens de l'indicateur « enveloppe de l'ONPE : taux d'effort énergétique à 8 %, froid ressenti et BRDE »).

Dans son Baromètre Énergie Info, le médiateur national de l'énergie indique que 22 % des ménages interrogés en 2022 ont déclaré avoir une sensation de froid dans leur logement (contre 14 % en 2020), à cause de la mauvaise isolation du logement pour 4 répondants sur 10. La part des foyers restreignant leur chauffage pour éviter des factures trop élevées explose et passe de 33 % des ménages répondants en 2019 à 69 % en 2022³⁰. Parmi les ménages ayant eu froid, plus d'un tiers (37 %) indiquent que cela est lié à leurs restrictions de chauffage pour raisons financières.

De ce fait, **les interventions des fournisseurs d'énergie (coupures et réductions de puissance) suite aux impayés d'énergie sont en forte hausse** entre 2020 et 2021 : +42 % de hausse des interventions pour impayés (785 096 interventions contre 551 721 en 2020)³¹, principalement due aux impayés d'électricité.

Cette augmentation est due au rattrapage des interventions qui n'avaient pas eu lieu en 2020 par la prolongation de la trêve hivernale en contexte de crise sanitaire. Ces interventions se traduisent par une interruption de fourniture ou par des réductions de puissance de l'électricité. Face à cela, la Fondation Abbé Pierre a engagé en 2021 une campagne pour l'abolition des coupures d'électricité (y compris en dehors de la trêve hivernale) au profit d'une diminution de puissance d'électricité. En réaction, le gouvernement prépare un décret obligeant les fournisseurs à prévoir une réduction de puissance de deux mois *a priori* avant toute coupure d'électricité. Le fournisseur d'électricité EDF va plus loin et s'est engagé à mettre fin aux coupures d'électricité dès avril 2022.

Zoom sur les conséquences sanitaires du mal-logement

Vivre dans de mauvaises conditions d'habitat entraîne des risques réels pour la sécurité et la santé (risques de chute, d'électrocution, d'incendie, d'intoxication au plomb ou au monoxyde de carbone...). De nombreuses pathologies trouvent leur origine dans un habitat dégradé et insalubre, souvent en lien avec de l'humidité et des moisissures dans le logement : pathologies allergiques et respiratoires, inflammation de la peau et des muqueuses (eczéma), maux de tête et de gorge, infections pulmonaires... Plusieurs études épidémiologiques ont permis d'établir que la prévalence de l'asthme ou de symptômes respiratoires était associée à la présence de moisissures dans les espaces intérieurs³². Les professionnels de santé repèrent l'impact de l'habitat indigne ou non-

³⁰ Il s'agit d'un indicateur déclaratif tiré de l'enquête « Baromètre énergie-info » 2022, réalisée par le médiateur national de l'énergie auprès d'un échantillon de 2 016 personnes. Le répondant est considéré comme étant en situation de précarité énergétique s'il déclare avoir une sensation de froid dans son logement du fait d'une ou plusieurs raisons parmi : la mauvaise isolation, l'installation chauffage insuffisante, la limitation du chauffage en raison de son coût, les coupures d'énergie liées à un impayé, les pannes de chauffage.

³¹ Médiateur national de l'énergie, 2022.

³² Bush RK, Portnoy JM, Saxon A, Terr AI et Wood RA, « *The medical effects of mold exposure* », Journal of Allergy Clinical Immunology, 2006.

décéde sur l'état psychique des ménages : troubles du sommeil, troubles de l'humeur (tristesse, colère, perte d'énergie, etc.), stress, anxiété et dépression, dévalorisation sociale et dégradation de l'image de soi, troubles du comportement...

Parmi les maladies les mieux identifiées figure le saturnisme (intoxication par le plomb contenu dans certaines peintures, touchant principalement les enfants), qui fait l'objet d'une attention particulière des pouvoirs publics depuis les années 1990. Il provoque des troubles du système nerveux ainsi que des maladies rénales et des retards psychomoteurs. Il n'existe pas de traitement du saturnisme, ni des troubles irréversibles qu'il entraîne. Malgré des résultats encourageants depuis 30 ans, le fléau reste préoccupant dans certaines régions³³, alors que des études de l'institut national de veille sanitaire (INVS) ont pointé un recul des dépistages ainsi que des carences dans le suivi des enfants intoxiqués.

Enfin, la Fondation Abbé Pierre a initié une étude en 2013 sur les conséquences sanitaires de la précarité énergétique. Celle-ci a montré que 48 % des adultes exposés à la précarité énergétique souffrent de migraines et 22 % de bronchites chroniques contre 32 % et 10 % des personnes qui n'y sont pas exposées. Les enfants exposés, quant à eux, souffrent à 30 % de sifflements respiratoires, contre 7 % chez les autres. La précarité énergétique conduit en outre de nombreux ménages à utiliser des chauffages inadaptés, avec un risque d'intoxication au monoxyde de carbone, éventuellement accentué par l'absence d'aération. Dans ces conditions, on observe plus fréquemment un phénomène de condensation et l'apparition de moisissures, avec des impacts sanitaires multiples. Enfin, l'humidité du logement accroît le risque d'intoxication au plomb contenu dans les peintures.

En 2015, une étude économétrique de l'OFCE a montré que, toutes choses égales par ailleurs, le fait d'être dans un logement surpeuplé, bruyant ou humide, augmentait de 40 % le risque pour ses occupants de se déclarer en mauvaise santé. Pour un logement difficile à chauffer, ce risque accru s'élève à 50 %³⁴.

Selon une étude du ministère de la Transition écologique, la rénovation des 1,7 million de passoires énergétiques du parc locatif privé d'ici à 2028 et des 1,9 million de logement étant classés en DPE E d'ici 2034 permettrait de prévenir le décès de 10 000 personnes³⁵.

En 2022, une étude de France Stratégie a estimé que 30 % de la surmortalité hivernale serait due à l'inefficacité énergétique des logements, soit 10 350 décès par an³⁶. Selon

³³ Avec 4 361 enfants touchés en France métropolitaine et 972 dans les DOM selon Etchevers A., Bretin P., Le Tertre A., Lecoffre C. (InVS), « *Imprégnation des enfants par le plomb en France en 2008-2009* », 2013.

³⁴ OFCE, « *La mesure du coût économique et social du mal-logement* », octobre 2015.

³⁵ Ministère de la Transition écologique, « *Projet de loi climat et résilience : évaluation de l'obligation de rénovation des logements indécents du parc locatif privé* », juin 2021.

³⁶ France Stratégie, « *L'évaluation socio-économique des effets de santé des projets d'investissement public* », mars 2022.

cette même étude, le coût moyen annuel de santé pour les ménages vivant dans des logements concernés par le risque de températures intérieures basses s'élèverait à 7 500 euros. Ce coût atteindrait même 33 000 euros pour les ménages en dessous du seuil de pauvreté.

RÉNOVATION ÉNERGETIQUE POUR LES PLUS MODESTES : DES AVANCÉES INSUFFISANTES

Face à la précarité énergétique, il apparaît nécessaire d'agir à la fois sur le parc de logements par la rénovation énergétique des « passoires thermiques » occupées par des ménages modestes et sur le budget des ménages à travers des aides à la quittance.

La loi de transition énergétique a fixé en 2015 un objectif de 500 000 logements rénovés par an, dont au moins la moitié occupée par des ménages modestes. En conséquence, l'objectif annuel de réhabilitation des logements privés occupés par des ménages modestes est fixé à 130 000 logements, en sus des 120 000 rénovations annuelles de logements Hlm. Pour y parvenir, l'Agence nationale de l'habitat (Anah) s'est vu fixer un objectif initial de rénovation de 70 000 logements en 2016 dans le cadre du programme Habiter Mieux, puis 100 000 en 2017, avant d'être ramené à 60 000 à partir de 2019 (pour le programme Habiter Mieux sérénité). Quoiqu'il en soit, ce niveau n'est pas de nature à respecter l'objectif présidentiel initial d'éradication des 5,2 millions de passoires énergétiques en 10 ans, qui nécessiterait d'atteindre un niveau de près de 500 000 rénovations de passoires par an. En 2022, le candidat Macron a promis 700 000 rénovations par an.

Dans le parc privé, après avoir atteint son niveau le plus bas de la décennie avec 60 708 logements améliorés en 2012, le nombre d'aides à l'amélioration de l'Anah a connu un véritable bond en 2021, avec 750 000 logements rénovés, tiré essentiellement par l'aide « MaPrimeRénov' », qui remplace le Crédit d'impôt transition écologique (CITE) et qui finance majoritairement de simples gestes de rénovation énergétique.

Pour rappel, en 2018, les aides étaient déclinées en trois offres : Habiter Mieux sérénité (aujourd'hui renommé MaPrimeRénov' Sérénité), Habiter Mieux copropriété (aujourd'hui MaPrimeRénov' Copropriété) et Habiter Mieux agilité (qui a fusionné avec le CITE pour devenir MaPrimeRénov' en 2020). Malgré des débuts difficiles (12 786 ménages aidés en 2012), 551 000 logements ont été rénovés avec Habiter Mieux entre 2011 et 2021³⁷ dont :

- 471 000 logements occupés par leur propriétaire, répartis en 377 000 Habiter Mieux sérénité et 94 000 Habiter Mieux agilité (qui finançait des travaux simples),
- 33 000 logements en copropriétés,
- 47 000 logements locatifs.

Le gain énergétique moyen depuis le début du programme est de 41 %.

³⁷ Anah, données à fin octobre 2020.

Tableau 3.7 : Suivi du programme Habiter Mieux/ MaPrimeRénov' Sérénité et Copropriété

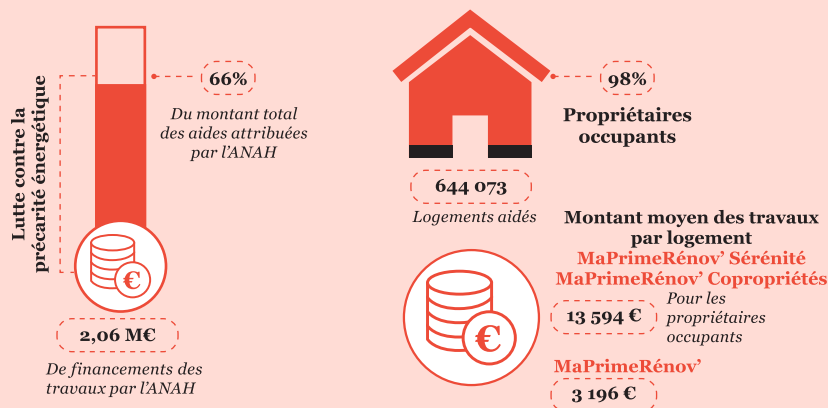
	2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021	
	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en Me	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en Me	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en Me	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en Me	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en Me	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en Me	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en Me	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en Me	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en Me
Propriétaires occupants	27 530	189	44 054	317,9	43 710	311,7	34 419	249,3	44 132	321,8	51 107	414	109 359	648,8	57 641	469,6	41 219	560,3
Propriétaires bailleurs	2 150	85,5	3 580	66,5	3 791	60,6	4 469	81,2	3 606	67,8	3 664	75,8	3 421	71,7	3 609	79,4	4 007	86,1
Syndicats de copropriétaires	1 555	9,6	2 197	18	2 205	20,1	2 108	19	4 528	28,6	7 574	37,3	4 215	40	7 117	48,3	11 891	83
Total	31 235	284,1	49 831	402,4	49 706	392,4	40 996	349,5	52 266	418,2	62 345	527,1	116 995	760,5	68 367	597,4	57 117	729,5

Source : Anah, rapports d'activité 2020 et 2021.

Le programme Habiter Mieux sérénité de l'Anah, aujourd'hui MaPrimeRénov' Sérénité accorde depuis 2010 aux ménages modestes une subvention assortie d'un accompagnement à la réalisation des travaux, conditionnée à une amélioration de la performance énergétique de leur logement d'au moins 35 %. Le programme Habiter Mieux sérénité stagne autour de 41 000 logements de propriétaires-occupants rénovés, pour un montant moyen d'aides par logement de 13 600 euros en 2021 (contre 10 000 euros en 2020). Un peu plus de la moitié seulement des rénovations (24 857) ont permis une sortie du statut de passoires. En 2021, 560 millions d'euros d'aides ont été distribuées pour un gain énergétique moyen de 50 %.

Contrairement à MaPrimeRénov', l'aide MaPrimeRénov' Sérénité finance des bouquets de travaux (3,5 gestes en moyenne par prime attribuée). Cette aide finance en moyenne 30 % du coût total des travaux.

Figure 3.6 : Les chiffres clés 2021 de lutte contre la précarité énergétique (MaPrimeRénov', Ma PrimeRénov' Sérénité et MaPrimeRénov' Copropriétés)



Source : ANAH, Rapport d'activité 2021

Habiter Mieux agilité a fusionné en 2020 avec la nouvelle prime MaPrimeRénov' de l'Anah, issue de la transformation en prime du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE). La prime a été destinée d'abord aux ménages modestes en 2020, puis élargie en 2021 à tous les ménages y compris les plus aisés ainsi qu'aux bailleurs et aux copropriétés. En 2021, 644 073 logements ont été rénovés avec l'aide de MaPrimeRénov'. En 2022, 46 % des dossiers MaPrimeRénov' concerneraient des ménages modestes et très modestes, représentant 64 % des aides engagées.

En 2021, 2,06 milliards d'euros ont été engagés, pour un montant moyen d'aides de 3 196 euros. Pour les ménages très modestes, le montant moyen de la prime était de 4 054 euros en 2022. Le montant moyen de cette aide reste donc très inférieur à celui du programme Habiter Mieux. Selon un rapport de France Stratégie³⁸, 86 % des travaux financés avec MaPrimeRénov' ne concerneraient qu'un geste de rénovation, et seuls 0,2 % des logements traités bénéficieraient de la prime pour sortie des passoires énergétiques. Le PLF 2023 annonce un investissement de 2,5 milliards d'euros pour MaPrimeRénov', soit 139 millions de plus qu'en 2022.

Une des limites de MaPrimeRénov' est son incapacité à solvabiliser correctement les ménages modestes pour les amener vers des travaux de rénovation complète. Après mobilisation de toutes les aides (y compris MPR, CEE et aides locales), c'est en moyenne 39 % du montant des travaux qu'il reste à payer pour les propriétaires « très modestes » et 56 % pour les ménages « modestes », alors que les travaux peuvent facilement atteindre plusieurs dizaines de milliers d'euros³⁹.

En 2021, 11 891 logements, appartenant à 204 copropriétés, ont bénéficié de MaPrimeRénov' Copropriétés, représentant un montant total de prime de 83 M€,

³⁸ France Stratégie, Comité d'évaluation du plan France Relance, 2021.

³⁹ *Ibid.*

soit un montant moyen de prime d'environ 7 000 € par logement. Parmi ces logements, 59 % se situent en copropriétés fragiles, et 13 % en copropriétés en difficulté. La prime finance les travaux à hauteur de 41 % en moyenne.

Introduit par la loi climat et résilience, le prêt « avance rénovation » a été mis en place en 2022, pour permettre aux ménages ayant des difficultés à accéder à des crédits bancaires classiques de financer le reste à charge des travaux grâce à un emprunt remboursé ensuite avec le produit de la vente ou de la succession du logement rénové. Fin 2022, le produit a commencé à être distribué dans trois banques.

La loi de transition énergétique de 2015 a également créé une obligation de cibler une partie des moyens issus des certificats d'économies d'énergie (CEE) sur les ménages modestes. L'obligation faite aux vendeurs d'énergie à l'égard des ménages en situation de précarité énergétique a été revue à la hausse pour la quatrième période du dispositif (2018-2020). Ce sont deux milliards d'euros qui devaient être consacrés à la réalisation d'économies d'énergie chez les ménages aux revenus les plus faibles. Le programme a été prolongé pour une cinquième période s'étalant jusqu'en 2025. Les obligations d'économies d'énergie augmentent de 25 % par rapport à la période précédente, et deux tiers de ces économies devront bénéficier aux ménages précaires.

Les CEE permettent également de financer à hauteur de 200 millions d'euros le programme SARE : Service d'Accompagnement à la Rénovation Énergétique, porté par l'ADEME et les collectivités. S'appuyant sur les espaces conseils France Rénov' (ex-« FAIRE »), le dispositif a pour objectif d'accompagner les particuliers dans leurs travaux et de mobiliser les acteurs locaux. En 2022, le réseau était composé de plus de 500 guichets présents sur l'ensemble du territoire, représentant plus de 1 800 conseillers. Les espaces France Rénov' peinent toutefois à répondre correctement à la demande croissante du public, comme l'a montré une enquête de la Fondation Abbé Pierre menée au premier semestre 2021 auprès d'une centaine de guichets : 40 % d'appels non décrochés, 62 % de contacts établis sans obtenir de conseils, des délais de réponse à rallonge, des erreurs dans les conseils délivrés⁴⁰...

Le repérage des ménages est également porté par le programme SLIME (Service Local d'Intervention pour la Maîtrise de l'Énergie) depuis 2013 et lui aussi éligible aux CEE. En 2022, 44 collectivités pilotent un SLIME, et 12 444 ménages ont été accompagnés en 2021 (contre 10 615 ménages en 2020)⁴¹.

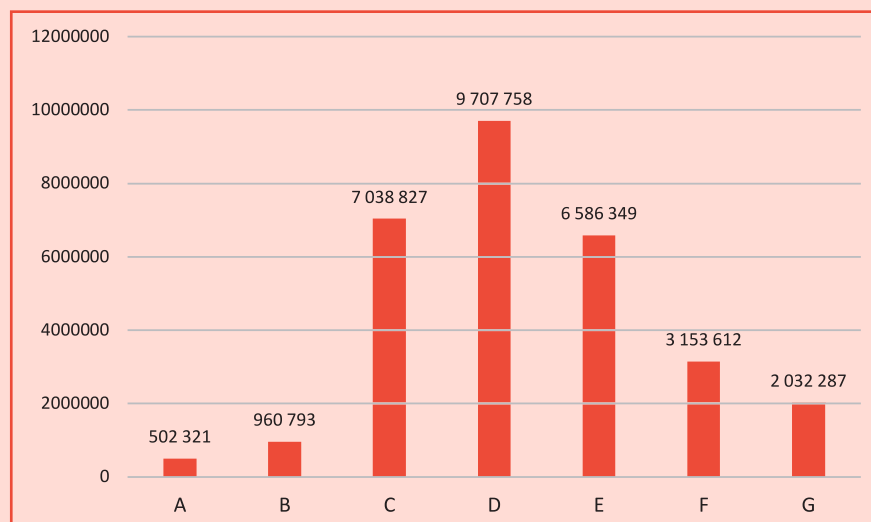
Pour amener les bailleurs à rénover leurs logements locatifs, la loi relative à l'énergie et au climat du 8 novembre 2019 instaure un seuil maximal de consommation d'énergie finale par mètre carré et par an à ne pas dépasser pour que le logement soit considéré comme « décent ». Mais le seuil a été défini par décret à un niveau très élevé de 450 kWh/m²/an d'énergie finale à l'horizon 2023, alors qu'un logement

⁴⁰ Fondation Abbé Pierre, « FAIRE : les carences du guichet unique de la rénovation énergétique », 2021.

⁴¹ SLIME, rapport annuel 2021.

est généralement considéré comme une passoire énergétique à partir de 330 kWh/m²/an d'énergie primaire. Cette norme ne concernera que 90 000 logements, en raison d'un seuil très élevé et qui, exprimée en énergie finale, exclut presque tous les logements chauffés à l'électricité. La loi climat et résilience de 2021 a toutefois précisé que, en 2025, les logements classés G seront considérés comme non décentés et interdits à la location. Cette mesure s'appliquera en 2028 aux logements classés F et en 2034 aux logements E.

Figure 3.7 : Nombre de logements par DPE en 2022



Source : ONRE, Le parc de logements par classe de consommation énergétique. Fidéli 2020, base des DPE décembre 2021-mars 2022 de l'Ademe.

Champ : ensemble des résidences principales au 1er janvier 2020, France métropolitaine.

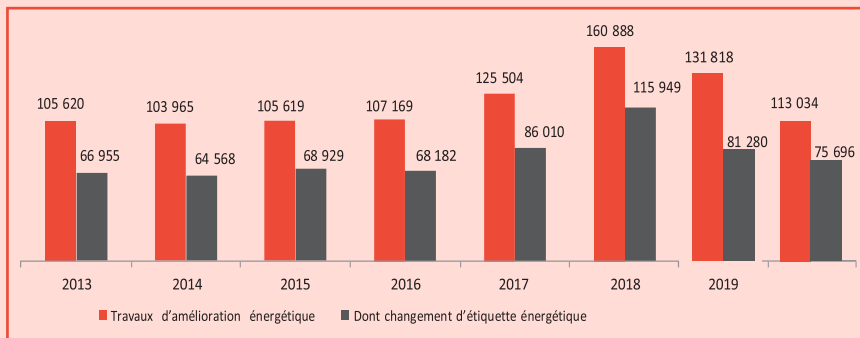
De même, dès 2023, les propriétaires de logements locatifs classés F et G ne pourront plus augmenter leur loyer sans réaliser des travaux de rénovation énergétique. Depuis 2022, les audits énergétiques des maisons et des immeubles classés F et G sont obligatoires au moment de leur vente. Cette dernière mesure sera étendue aux logements classés E en 2025 et à ceux classés D en 2034. Quant à la question des bailleurs impécunieux qui n'auraient pas les moyens d'investir, soulignons que cela ne représente qu'une minorité (7 % des passoires du parc locatif privé appartiennent à des bailleurs très modestes, et 6 % à des bailleurs modestes), que des aides fiscales existent pour inciter aux travaux de rénovation, que l'Agence nationale de l'habitat leur propose déjà des aides aux travaux en échange de loyers modérés⁴², et qu'ils sont depuis 2021 éligibles à MaPrimeRénov'. En 2021, 4 007 logements conventionnés ont fait l'objet d'une aide attribuée par l'Anah en échange d'un loyer modéré, pour un montant d'aide moyen de 21 500 euros. Selon une enquête réalisée par le réseau ANIL/ADIL en 2019-2020, les propriétaires-bailleurs rencontrent plusieurs freins

⁴² CGEDD-IGF, « Mesures incitatives en faveur de la rénovation du parc locatif privé », 2018.

à la réalisation des travaux : le financement est cité comme le premier d'entre eux, suivi de la présence du locataire dans le logement et la difficulté à trouver des artisans compétents⁴³.

En ce qui concerne le parc Hlm, sa performance énergétique est meilleure en moyenne et il dispose de facilités pour engager et financer des travaux. Le nombre de travaux d'amélioration énergétique a augmenté de 50 % entre 2016 et 2018, pour atteindre 161 000 logements rénovés énergétiquement d'après l'USH avant de retomber en 2020 à 113 000 rénovations (dont 16 000 passoires) et de remonter à 178 000 en 2021. D'après le SDES, 3,2 % du parc social est en étiquette énergétique F et 0,7 % en G, soit environ 165 000 passoires énergétiques. À titre « exceptionnel », le PLF 2023 annonce qu'une enveloppe de 200 millions d'euros est mobilisée en 2023 par le FNAP pour participer à la rénovation énergétique du parc social.

Figure 3.8 : Évolution du nombre de Hlm bénéficiant de travaux d'amélioration énergétique



Source : USH.

UN CHÈQUE ÉNERGIE POUR REMPLACER LES TARIFS SOCIAUX

Face à la précarité énergétique, divers dispositifs d'aide à la quittance existent pour les ménages modestes. Depuis mars 2018, le chèque énergie remplace les tarifs sociaux qui existaient jusqu'alors pour l'électricité et le gaz de ville et bénéficiaient à 3,1 millions de personnes fin 2015. Créé par la loi de transition énergétique de 2015, ce nouveau dispositif vise les consommateurs vulnérables, quel que soit leur mode de chauffage, pour les aider à payer leurs factures ou financer leurs travaux. Le chèque est automatiquement envoyé aux ménages modestes, qui doivent ensuite le renvoyer

⁴³ Chodorge M., Delorme L. et Lefay E., Freins et motivations des propriétaires-bailleurs pour les travaux. Enquête 2019-2020 du réseau ANIL/ADIL.

à leur fournisseur d'énergie. En 2022, environ 5,8 millions de ménages ont reçu un chèque énergie, contre 3,6 millions en 2018, pour un montant allant de 48 à 277 euros par an. En 2022, cela représentait un budget de 958 millions d'euros pour l'État. Selon le PLF 2023, en 2021, 81 % des ménages auraient effectivement fait usage du chèque énergie.

Deux modifications sont entrées en vigueur en 2019 : une revalorisation du montant du chèque énergie de 50 euros par ménage et la création d'une nouvelle tranche de bénéficiaires suite au mouvement des Gilets jaunes (+2,2 millions de ménages concernés, pour des montants moindres allant de 48 à 76 euros). Le plafond de ressources pour en bénéficier est passé de 7 700 à 10 800 euros par an pour une personne seule. En décembre 2022, 40 % des ménages les plus modestes ont reçu un chèque énergie exceptionnel de 100 à 200 euros, afin de les aider face à la hausse des prix de l'énergie. Cette aide exceptionnelle entre en complémentarité avec le bouclier tarifaire prolongé en 2023, malgré des augmentations programmées de 15 % des prix du gaz et de l'électricité en début d'année.

FOYERS DE TRAVAILLEURS MIGRANTS : DES CONDITIONS D'HABITAT SOUVENT RUDIMENTAIRES, UNE RÉHABILITATION INACHEVÉE

Construits pour l'essentiel entre 1968 et 1975, les foyers de travailleurs migrants (FTM) visaient initialement à répondre aux besoins d'hébergement temporaire de travailleurs étrangers, mais se sont pérennisés. Si beaucoup de ces personnes pratiquent des allers-retours dans leur pays d'origine, on trouve dans ces foyers de nombreux résidents âgés, restés en France le plus souvent pour des raisons de santé (après avoir exercé des métiers difficiles), pour pouvoir bénéficier de leur retraite, et qui restent dans le foyer où ils ont leurs habitudes de vie.

Au fil du temps, les conditions d'accueil en FTM sont apparues de plus en plus inadaptées aux besoins de leurs occupants (vieillesse du bâti et des équipements, surpopulation, sous-dimensionnement des sanitaires et des cuisines...). Ce processus de dégradation a justifié le lancement d'un plan de traitement en 1997, visant à rénover 687 foyers vétustes accueillant environ 110 000 travailleurs immigrés (mise aux normes, production de logements meublés individuels et autonomes avec kitchenette et sanitaires...) et à les transformer en résidences sociales. Au 31 décembre 2020, les 2,68 milliards d'euros engagés depuis 1997 dans ce plan de traitement avaient permis de traiter 465 foyers. En 2020, 12 opérations ont été validées pour un montant total de 183 millions d'euros de travaux⁴⁴. Ces opérations transformeront 3 020 lits de FTM en 2 343 logements autonomes, pour une capacité d'accueil de 2 582 résidents. Cependant, mi-2022, 126 FTM sont toujours en attente de traitement, exposant leurs résidents (environ 30 735 personnes) à des conditions de vétusté parfois dramatiques.

⁴⁴ Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées, Rapport d'activité 2020.

La persistance du surpeuplement

Au-delà de la qualité du logement, de son confort et de sa décence, le mal-logement renvoie également aux problèmes de sur-occupation. Pour les familles concernées et notamment pour les enfants, les conséquences au quotidien peuvent être très lourdes et pénalisantes : bruit, stress, promiscuité, manque d'intimité, difficultés à faire ses devoirs⁴⁵...

D'après l'enquête Logement de 2013⁴⁶, 2 664 000 ménages vivent en situation de surpeuplement. En excluant les étudiants, ce sont 8,4 % des ménages qui sont concernés. Le surpeuplement « accentué » (lorsqu'il manque deux pièces ou plus au logement) concerne plus de 218 000 ménages en 2013 (soit 934 000 personnes). Les situations de « surpeuplement modéré » (lorsqu'il manque une pièce au logement) concernent 2 446 000 ménages (soit 7 655 000 personnes). Ces situations touchent plus durement les familles monoparentales puisqu'un quart d'entre elles vivent en surpeuplement avec un ou plusieurs enfants de moins de 10 ans.

Entre 2006 et 2013, le nombre de ménages en surpeuplement accentué a crû de 17 % pour atteindre 218 000 (soit 934 000 personnes), tandis que celui des ménages en surpeuplement modéré (hors ménages d'une seule personne) est passé de 1 694 000 à 1 789 000 (+6 %). Ces augmentations n'ont rien d'anodin : il s'agit d'un changement historique, sachant que jusqu'ici les tendances démographiques et résidentielles conduisaient plutôt des ménages de plus en plus petits à vivre dans des logements de plus en plus grands. Cette aggravation est confirmée par les premiers chiffres de l'enquête Logement 2020, qui montre que le taux de surpeuplement serait passé de 8,3 % en 2013 à 8,7 % en 2020. L'augmentation du surpeuplement concerne particulièrement les ménages à bas revenus : selon l'Insee, leur taux de surpeuplement est passé de 18,7 % à 20,3 % entre 2006 et 2013, tandis qu'il restait stable pour les ménages modestes et diminuait pour les ménages à hauts revenus.

Tableau 3.8 : Surpeuplement des logements

	Nombre de logements (en milliers)					Nombre de personnes (en milliers)				
	1992	1996	2002	2006	2013	1992	1996	2002	2006	2013
Surpeuplement accentué (1)	290	210	218	183	218	1 411	1 027	1 037	797	934
Surpeuplement modéré (2)	2 121*	2 211*	2 370	2 170	2 446	4 830*	4 958*	7 933	6 865	7 656

Source : Insee, enquêtes nationales Logement.

NB : La mesure du surpeuplement (norme Insee) est basée sur la comparaison du nombre de pièces composant le logement et d'un nombre normatif de pièces dites « nécessaires » au ménage

⁴⁵ Voir à ce sujet le Chapitre 1 du rapport sur « L'État du mal-logement en France 2018 », p.34- 134 « Le surpeuplement, un problème de taille ».

⁴⁶ Insee première n°1546, « Les conditions de logement fin 2013. Premiers résultats de l'enquête Logement », avril 2015.

calculé en fonction de sa taille, de l'âge et de la situation familiale de ses membres. On compte une pièce pour le ménage, une pièce pour chaque couple composant le ménage, une pièce pour chaque adulte ne vivant pas en couple (19 ans et plus), une pièce pour deux jeunes enfants (moins de 7 ans) et une pièce par grand enfant ou pour deux grands enfants s'ils sont du même sexe.

(1) S'il manque deux pièces ou plus au logement, on parle de surpeuplement accentué.

(2) S'il manque une pièce au logement, on parle de surpeuplement modéré. NB : Pour les logements d'une pièce, la mesure du surpeuplement modéré fait intervenir la surface (18 m² minimum par personne).

* Les définitions du surpeuplement utilisées par l'Insee avant 2002 ne tenaient pas compte de la surface des logements. Elles considéraient que tous les logements d'une seule pièce étaient surpeuplés (surpeuplement modéré s'il n'y habitait qu'une seule personne) et ne tenaient pas compte d'une surface minimale par personne. Les données de 1992 et 1996 pour le surpeuplement modéré ne sont donc pas comparables à celles de 2002, 2006 et 2013.

D'après le recensement de la population 2018, ce sont 5,1 millions de personnes (hors Mayotte) qui vivaient dans un logement sur-occupé, soit 8,2 % de la population. 74 % des ménages qui vivent en surpeuplement habitent dans une agglomération de plus de 100 000 habitants, dont 40 % dans l'agglomération parisienne⁴⁷.

Les habitations mobiles, entre choix et contrainte

Caravanes, péniches, mobil-homes, roulottes, camping-cars, camions aménagés... D'après l'Insee, les habitations mobiles constituaient en France une solution de logement pour 87 000 personnes en 2006. Le recensement de 2017 ne permet pas de mesurer l'évolution de cette population, puisqu'il indique simplement un résultat global pour l'ensemble des personnes en habitations mobiles ou sans abri ou marinières (soit 142 561 personnes concernées, contre 139 252 en 2014 et 127 024 en 2006). Si l'itinérance est un choix pleinement assumé pour certains, d'autres y recourent de façon contrainte à défaut de pouvoir accéder à un logement adapté à leurs besoins. L'enquête Logement de 2013 indique que plus de 280 000 personnes ont recouru à diverses formes d'habitations mobiles (hors tourisme) à un moment de leur vie, alors qu'elles étaient sans logement.

ZOOM SUR LE MAL-LOGEMENT CHEZ LES GENS DU VOYAGE

La population dite des « Gens du voyage »⁴⁸ présente une grande variété de situations du point de vue de l'habitat : ménages en mobilité volontaire ou subie, durées de mobilité variables (et non linéaires dans le temps pour un même

⁴⁷ La définition de l'Insee de la « sur-occupation » diffère légèrement de celle du surpeuplement, car elle ne prend pas en compte le critère de la superficie (qui n'est pas renseignée par le recensement), ni les personnes seules.

⁴⁸ L'appellation « Gens du voyage » renvoie à une catégorie administrative liée au mode d'habitat, sans connotation ethnique ; néanmoins ce terme juridique est presque systématiquement utilisé pour désigner des populations hétérogènes (Tsiganes, Manouches, Gitans, Yéniches, Roms...) pour lesquelles des similitudes peuvent être constatées dans leurs modes de vie. Il convient d'insister sur le fait que tous les Gens du voyage ne sont pas Tsiganes, et inversement. Si le nombre précis de « Gens du voyage » en France n'est pas connu, les estimations varient de 250 000 à 500 000.

ménage⁴⁹), statuts d'occupation divers (propriétaires-occupants, locataires, hébergés, occupants sans droit ni titre), lieux de vie variés (des tissus urbains et pavillonnaires aux espaces naturels, en passant par toutes sortes d'espaces industriels). Comme l'indique l'association FNASAT, la caractéristique des Voyageurs n'est pas tant la mobilité que la conservation de la caravane comme mode d'habiter. S'ils ne sauraient être considérés à ce titre comme mal-logés, une grande partie d'entre eux souffre toutefois de conditions de vie dégradées.

Sous l'effet d'importantes défaillances des collectivités locales, la réponse aux besoins liés à l'habitat mobile reste très insuffisante (aires d'accueil, terrains familiaux, habitat adapté). Passant de terrain en terrain pour trouver un espace disponible, certains finissent par s'arrêter dans les seuls interstices laissés libres au stationnement spontané : abords d'autoroute, proximité d'une voie de chemin de fer, d'une déchetterie, etc. L'évaluation des besoins (d'ancrage et d'habitat notamment) est loin d'être systématique dans le cadre des schémas départementaux d'accueil des Gens du voyage, et très rarement poussée à un niveau fin dans les territoires.

D'après la FNASAT, **208 500 personnes vivant de manière permanente en résidence mobile** sont identifiées par les schémas départementaux comme ayant un besoin d'accéder à un habitat ou d'améliorer leur habitat⁵⁰. Parmi les situations de mal-logement répertoriées, les trois plus fréquentes sont : les installations privées sur des terrains en antagonisme avec l'urbanisme (91 % des documents analysés par la FNASAT), les installations sans titre ou précaires au regard de l'occupation (78 %) et l'ancrage sur les aires d'accueil temporaire (73 %). Ces situations sont également les plus « repérables », les ménages en itinérance contrainte étant moins visibles ou moins pris en considération par les collectivités.

Souvent anciennes, ces diverses situations résultent de stratégies individuelles face à la pénurie d'une offre d'habitat accessible et adaptée au mode de vie en résidence mobile (rareté des terrains de taille suffisante, règlements d'urbanisme interdisant l'installation de la caravane ou la constructibilité, coûts liés au foncier, difficultés liées aux raccordements aux réseaux...). Ce constat est en outre aggravé par des pratiques locales pouvant être discriminatoires (refus de vente, interdiction généralisée des installations de plus de trois mois de résidences mobiles dans les documents d'urbanisme, expulsions répétées...). Près des deux tiers des personnes interrogées en 2015 dans le cadre d'une étude de la fédération des centres sociaux de France et de la FNASAT⁵¹ déclaraient avoir rencontré des difficultés à trouver un emplacement sur les aires d'accueil officielles.

⁴⁹ Elle peut varier d'une année à l'autre et au cours de son parcours résidentiel en fonction de sa situation économique, de raisons familiales ou de santé.

⁵⁰ FNASAT, « *Ancrage et besoins en habitat des occupants permanents de résidence mobile. Analyse nationale des politiques départementales* », février 2017. Ce chiffre est le produit d'un travail d'analyse et d'agrégation de données quantitatives issues des documents officiels et institutionnels disponibles à l'échelle de 86 départements.

⁵¹ Fédérations nationales des centres sociaux, FNASAT, « *Gens du voyage, des habitants ignorés. Vers une meilleure prise en compte des familles dites « Gens du voyage » sur les territoires au travers de l'agrément centre social* », octobre 2017. Enquête réalisée auprès de 235 personnes.

UN DROIT À L'HABITAT ET À LA MOBILITÉ TROP SOUVENT BAFOUÉ POUR LES GENS DU VOYAGE

L'enquête nationale 2014 de l'ANGVC montre l'instauration d'un véritable « régime d'exclusion » à l'encontre des Gens du voyage, à travers des interdictions d'installation de résidences mobiles (95 % des documents d'urbanisme en France n'autorisent pas l'habitat mobile)⁵². L'ANGVC relève par ailleurs un manque d'intérêt persistant des élus locaux vis-à-vis de ce public. Des refus de scolarité d'enfants de « voyageurs » sont également constatés.

La loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des Gens du voyage fixe un cadre d'action contraignant pour les collectivités, avec l'élaboration d'un schéma départemental d'accueil (auquel figurent obligatoirement les communes de plus de 5 000 habitants), et le devoir pour les communes de réaliser les aires d'accueil dans les deux ans. Les données disponibles mettent en évidence un retard important dans la mise en œuvre de ce dispositif d'accueil temporaire, le législateur ayant régulièrement reporté le délai de réalisation des aires d'accueil.

En 2021, le nombre de places disponibles sur les 1 100 aires permanentes d'accueil aménagées s'élève à 26 344 places, soit 78,6 % du total des prescriptions des schémas départementaux. Les objectifs fixés n'ont été atteints que dans 26 départements, avec de fortes disparités géographiques (entre 31,4 % et 100 % selon les régions). On estime que près de 11 500 familles ne trouvent donc pas de places aujourd'hui. Les aires de grand passage comptent 24 549 places.

Au manque de places disponibles s'ajoutent des insuffisances qualitatives : selon une enquête menée par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, en France, 31 % des Gens du voyage ont fait état de problèmes environnementaux près de leur résidence, contre 15 % de la population générale⁵³. Sur les aires d'accueil en particulier, les Gens du voyage sont souvent exposés à des conditions d'habitat très dégradées : sur-occupation, défauts d'entretien des équipements sanitaires, voire insalubrité, implantation des aires près de zones de grande pollution (usines chimiques, fabrique de béton, silo à grain), règlements très contraignants (heures de visite, accès aux sanitaires). Une enquête de la FNASAT-Gens du voyage met en évidence un fort degré d'exposition de cette population aux risques environnementaux : 38 % des équipements dédiés aux Gens du voyage se situent à proximité d'une ou plusieurs sources de pollution (autoroutes, sites industriels, stations d'épuration, etc.)⁵⁴.

⁵² Association nationale des Gens du voyage catholiques (ANGVC), enquête nationale 2014 sur la prise en compte d'un mode d'habitat par les collectivités, « Une discrimination ignorée, habitat mobile et collectivités, sur la base d'un échantillon de 1 211 communes et collectivités ».

⁵³ FRA, « Enquête sur la situation des Roms et des Gens du voyage de 2019 » ; Eurostat, EU-SILC 2018, population générale.

⁵⁴ FNASAT, La localisation de l'offre publique d'accueil et d'habitat des Gens du voyage, 2022.

Par ailleurs, la crise sanitaire a mis en lumière les conséquences de l'exclusion des habitants en résidence mobile de certaines aides (aide au logement, chèque énergie, fonds de solidarité logement, etc.) : les personnes confinées sur les aires ont pu rencontrer de grandes difficultés pour payer les droits de place et les fluides.

Pour satisfaire aux besoins des personnes et familles qui souhaitent disposer d'un « ancrage territorial » sans pour autant renoncer au voyage une partie de l'année, la circulaire du 17 décembre 2003 a ouvert la possibilité pour l'État de cofinancer l'aménagement de terrains familiaux locatifs par les collectivités locales. Au 31 décembre 2020, il existe 291 terrains familiaux locatifs et 1 603 places : un taux de réalisation moyen au regard des prescriptions des schémas de 26,8 % (entre 0 % et 100 % selon les régions).

Les terrains familiaux sont une réponse aux besoins exprimés par les Gens du voyage, qui offre plus de confort que les aires d'accueil. Toutefois, des solutions plus qualitatives existent et mériteraient d'être davantage développées. C'est notamment le cas de l'habitat adapté en PLAI. Cette forme de logement ne dispose pas d'une définition ni ne correspond à une catégorie juridique précise. Elle renvoie avant tout à une méthodologie de montage de projets souple, pour correspondre aux besoins des ménages. Elle se traduit le plus souvent par des programmes de construction comprenant des logements sociaux en PLAI et une place laissée aux caravanes à proximité des logements.

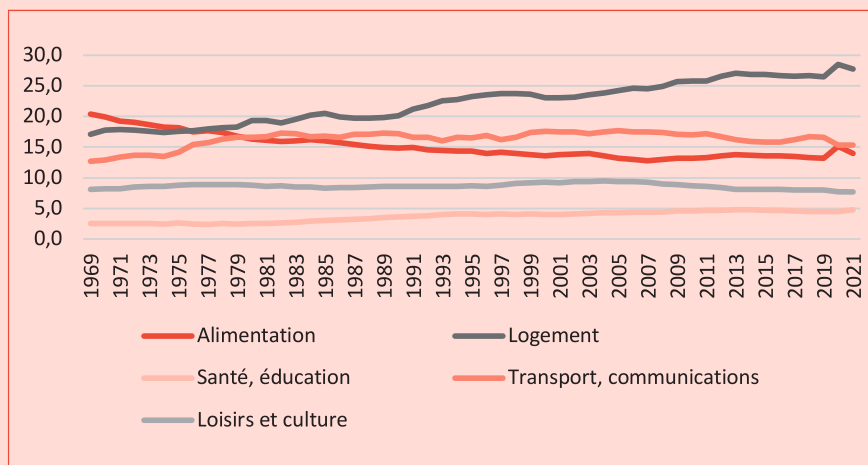
Tableau de bord**4^e DIMENSION. Les difficultés pour se maintenir dans son logement**

Perte d'emploi, diminution des ressources, séparation conjugale, rupture familiale, congé délivré par le bailleur : face aux aléas de la vie, des milliers de personnes sont fragilisées et se retrouvent en difficulté pour se maintenir dans leur logement. Ces difficultés ont pris une ampleur considérable sous l'effet d'une hausse marquée des coûts du logement et de la précarité, sans que les mécanismes d'aides publiques ne parviennent à les enrayer.

L'augmentation des taux d'effort

Depuis le début des années 1960, le poids de la dépense de logement dans l'ensemble des dépenses de consommation a plus que doublé, passant de 11 % à 27,8 % en 2021, tandis que la part des dépenses consacrées à l'alimentation a été divisée par deux¹. Il s'agit certes d'une baisse de 0,7 point par rapport à l'année précédente, mais dans le contexte de crise sanitaire, la consommation des ménages a fortement chuté en 2020, ce qui a eu tendance à renforcer d'autant plus le poids du logement parmi les postes de dépenses.

Figure 4.1 : Part des différents postes de communication dans la dépense totale de consommation des ménages (en %)

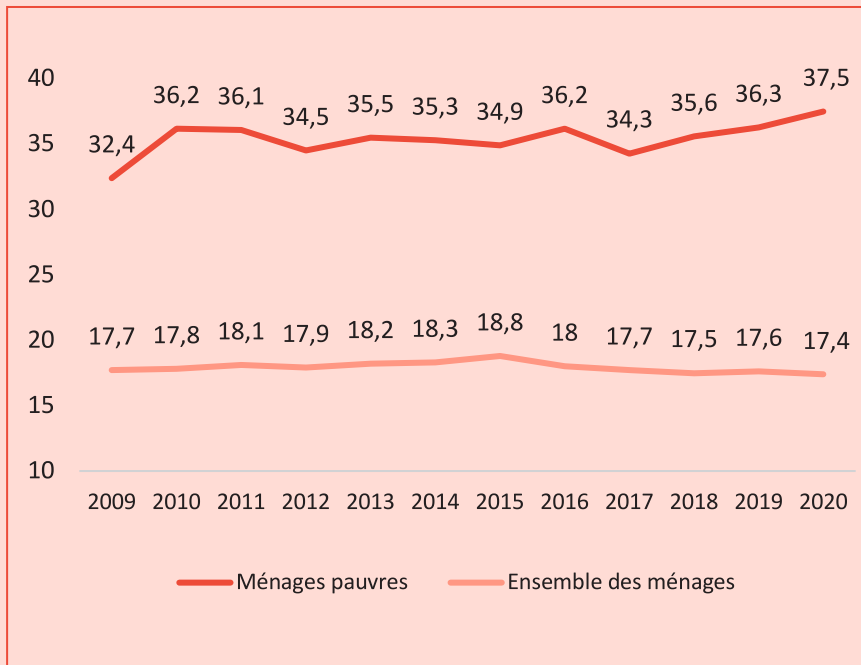


Source : Compte du logement

¹ CGDD, « Rapport du compte du logement 2021 », septembre 2022.

D'après les données d'EU-SILC, les ménages consacrent en moyenne 17,4 % de leurs revenus aux dépenses de logement après déduction des aides en 2020, soit un taux d'effort stable depuis 2009. Ces chiffres masquent toutefois d'importantes disparités selon les niveaux de vie, et les ménages sous le seuil de pauvreté paient toujours le plus lourd tribut, avec un taux d'effort de 37,5 % en 2020, en hausse de 5 points depuis 2009. Parmi les ménages du premier quintile de revenus, 20,4 % de la population subissait un taux d'effort pour se loger supérieur à 40 % en 2020, contre moins de 6 % dès le deuxième quintile.

Figure 4.2 : Taux d'effort des ménages

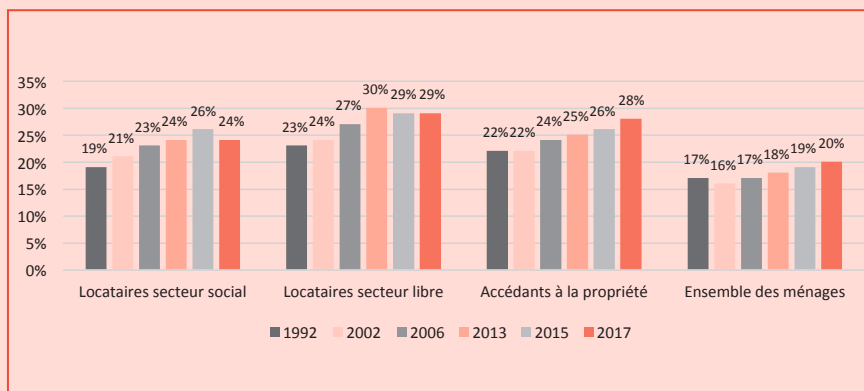


Source : EU-SILC

D'après l'enquête nationale Logement de 2013, le taux d'effort s'élevait même à **56 % chez les 10 % les plus pauvres**. Mêmes disparités suivant les statuts d'occupation : alors que le taux d'effort moyen est de 10 % chez les propriétaires libérés de toute charge de remboursement en 2017, il s'élève à 27,5 % chez les accédants à la propriété et 28,6 % chez les locataires du secteur libre. Bien qu'ils bénéficient de loyers modérés, les locataires du secteur social ne sont pas épargnés : en 2017, ils consacrent 24 % de leurs revenus aux dépenses de logement, contre 19 % en 1992.

Les difficultés pour se maintenir dans son logement

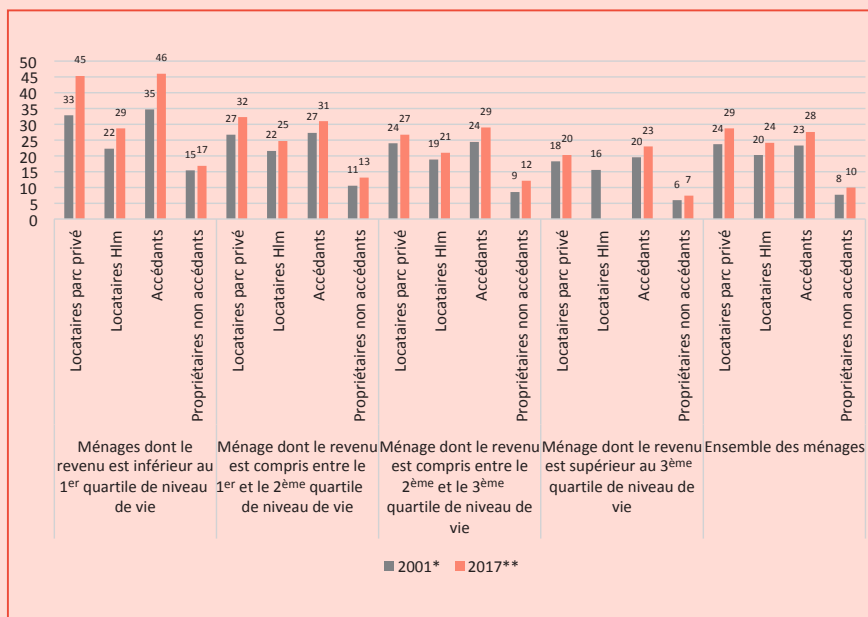
Figure 4.3 : Taux d'effort net selon le statut d'occupation



Source : ENL (1992, 2002, 2006, 2013), SRCV (2015), enquête Revenus et patrimoine Insee (2017).

En croisant revenus et statuts d'occupation, certains taux d'effort nets deviennent insoutenables, jusqu'à 45 % pour les locataires du parc privé à bas revenus.

Figure 4.4 : Évolution du taux d'effort net selon le statut d'occupation et le niveau de revenu



Source : *ENL (2001) **enquête Revenus et patrimoine Insee (2017).

D'après l'Insee, la dépense moyenne annuelle brute en logement au m² des ménages locataires² est nettement plus élevée dans les unités urbaines de plus de 100 000 habitants (125 €/m², et même 179 €/m² à Paris) que dans les autres territoires (92 €/m² pour les communes rurales). Certaines catégories de ménages ont une dépense annuelle en logement supérieure à la moyenne nationale : les locataires du secteur libre (137 €/m²), les sous-locataires et locataires d'un logement meublé (201 €/m²), ou encore les ménages jeunes (142 €/m² pour les moins de 30 ans).

L'EFFORT FINANCIER EXCESSIF POUR SE LOGER

Pour caractériser l'« effort financier excessif lié au logement³ », la Fondation Abbé Pierre s'attache à dénombrer les ménages subissant un taux d'effort élevé ne laissant qu'un « reste à vivre » faible. Cette approche conduit à un total de 5,7 millions de personnes concernées en 2013 (plus de 2,7 millions de ménages). Le nombre de ménages concernés a augmenté de 26 % par rapport à 2006 (et même de 32 % pour les ménages des trois premiers déciles).

Tableau 4.1 : Évolution de l'effort financier excessif lié au logement

	2006	2013	Variation 2006-2013
Ménages en effort financier excessif	2 156 000	2 713 000	+ 26 %
- dont déciles 1-3	1 835 000	2 417 000	+ 32 %
- dont décile 1	1 339 000	1 619 000	+ 21 %
Ensemble des ménages	26 363 000	28 060 000	+ 6 %

Source : ENL.

La hausse non régulée du coût du logement

Cette augmentation de l'effort financier pour se loger reflète une hausse des prix de l'immobilier qui a été considérable au cours des deux dernières décennies au niveau national. La période 1965-2000 avait été marquée par une relative stabilité du prix des logements, qui a fluctué dans un « tunnel » de manière proportionnelle à l'évolution du revenu des ménages. La situation a radicalement changé à partir de 2002 lorsque l'indice du prix des logements est sorti de ce tunnel par le haut⁴, sur l'ensemble du territoire.

² Dans la définition de l'Insee, la dépense annuelle en logement des locataires, estimée en euros par m² habitable, comprend le loyer, les charges locatives, l'eau et l'énergie et la taxe d'habitation. Insee, « *Les conditions de logement en France* », édition 2017.

³ Est considéré ici en effort financier excessif tout ménage qui consacre plus de 35 % de ses revenus aux dépenses de logement, et dont le niveau de vie résiduel est inférieur à 65 % du seuil de pauvreté. Le taux d'effort pris en compte correspond à la charge financière annuelle nette après déduction des aides à la personne (loyers ou charges de remboursement d'emprunt, charges quittancées et de copropriété, dépenses d'eau, d'électricité et de combustible) rapportée au revenu total annuel du ménage (avant impôts et incluant l'ensemble des transferts sociaux hors aides au logement). Le seuil de pauvreté est de 880 euros par mois en 2006 (résiduel à 572 euros) et 1 000 euros par mois en 2013 (résiduel à 650 euros).

⁴ Jacques Friggit, « *Le prix des logements sur le long terme* », CGEDD, 2018.

Les difficultés pour se maintenir dans son logement

Ils restent aujourd'hui largement supérieurs de 63 % à la moyenne historique (1965-2001) représentée par ce « tunnel »⁵. Depuis 2020, malgré la crise sanitaire, la hausse des prix du logement se poursuit : **+6,8 % sur un an au deuxième trimestre 2022 selon l'Insee**⁶. Elle a considérablement aggravé la situation des ménages les plus modestes et fragilisé de nouvelles catégories de la population auparavant épargnées par la crise du logement.

D'après les Comptes du logement, les dépenses totales des ménages associées au logement s'élevaient à 551 milliards d'euros en 2021, en hausse de 8 % par rapport à 2020 (après une baisse de 1,8 % en 2020). Cette reprise résulte, après une chute exceptionnelle l'année précédente, du redressement des dépenses d'investissement (154 milliards d'euros, soit +18,2 %) comme des dépenses courantes (396 milliards d'euros, soit +4,6 %)⁷.

L'OBSERVATION DES LOYERS DU SECTEUR PRIVÉ

Depuis les années 1970, la part du loyer dans le revenu des locataires a doublé. Ce décrochage s'explique notamment par une paupérisation des locataires, en particulier des jeunes ménages surreprésentés dans le parc locatif, mais aussi par des hausses de loyer liées pour partie à l'amélioration de la qualité des logements⁸. D'après les données de l'Insee, sur la période 2000-2021, la composante « loyer » dans l'indice des prix à la consommation a augmenté de 39 %, dans des proportions supérieures à la moyenne de l'ensemble des prix à la consommation (+31 %). Ces données confirment la tendance observée par l'Insee⁹ : entre 2000 et 2021, **les prix des loyers et charges ont progressé plus vite en moyenne annuelle (+1,6 %) que les prix à la consommation (+1,4 %)**.

Tableau 4.2 : Évolution des prix des logements, des loyers, de l'énergie et des prix à la consommation

	2000-2021
Prix des logements anciens ⁽¹⁾	+172 %
Composante « loyer » dans l'IPC ⁽²⁾	+39 %
Loyers moyens parc privé ⁽³⁾	+41 %
Indice des prix à la consommation (IPC) ⁽⁴⁾	+31 %
Électricité, gaz et autres combustibles ⁽⁵⁾	+72 %

(1) Insee, prix des logements anciens.

(2) Insee, Composante « loyers » des résidences principales de l'IPC.

(3) Indice Loyers d'habitation, Insee (2019-2021).

(4) Insee.

(5) Insee, Composante « Électricité, gaz et autres combustibles » de l'IPC.

⁵ Ibid.

⁶ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6523395>, consulté le 24 octobre 2022.

⁷ CGDD, « Rapport du compte du logement 2021 », septembre 2022.

⁸ D'après Jacques Friggit, de 1973 à 2013, le revenu moyen en monnaie constante a diminué de 5% pour les locataires et augmenté de 52% pour les propriétaires. Jacques Friggit, Op. cit.

⁹ Insee, « L'essentiel sur... l'inflation », 25 octobre 2022.

Cette tendance à la hausse tend à se modérer depuis 2014, traduisant une augmentation des loyers libres moins forte (+0,9 % en 2014, +0,5 % en 2015, +0,2 % en 2016, +0,2 % en 2017, +0,4 % en 2018, +0,8 % en 2019, +0,5 % en 2020) d'après les Comptes du logement¹⁰. L'observatoire privé Clameur indique quant à lui, après une période de légère baisse des loyers du parc privé entre 2014 et 2017, une reprise à la hausse de l'indice des loyers à l'échelle de la France depuis 2017. La progression des loyers en 2019 (+0,6 %) reste néanmoins inférieure à l'inflation (+1,1 %).

Afin d'analyser l'évolution des loyers du secteur privé, des observatoires locaux sont progressivement mis en place sur le territoire. Au total, 34 observatoires couvrent à ce jour une cinquantaine d'agglomérations, un tiers de la population française et la moitié des loyers privés. Les données sont collectées selon des méthodes identiques, validées par le comité scientifique du réseau et traitées par l'ANIL et l'OLAP afin de les homogénéiser au niveau national (www.observatoires-des-loyers.org).

L'ENCADREMENT DES LOYERS DANS LE PARC PRIVÉ

Ces évolutions ont amené les pouvoirs publics à instaurer différentes formes d'encadrement des loyers. Depuis 2012, un décret pris chaque année interdit, dans 28 agglomérations tendues, les hausses de loyer supérieures à l'indice de révision des loyers (IRL, proche de l'inflation) en cas de relocation d'un logement ou de renouvellement de bail, sauf en cas de travaux importants ou de loyer manifestement sous-évalué. La part des relocations sans travaux importants donnant lieu à une augmentation de loyer dépassant l'IRL a diminué entre 2010 et 2018 dans l'agglomération parisienne, passant de 50 % à 23 % de l'ensemble des relocations. Alors qu'il était reparti à la hausse en 2019 (33 %) et 2020 (44 %), ce chiffre est revenu à un niveau de 23 % en 2021¹¹.

La loi Elan du 23 novembre 2018 a abrogé les articles de la loi ALUR relatifs à l'encadrement des loyers et prévu la mise en œuvre d'un dispositif similaire mais à titre expérimental initialement pour cinq ans dans les zones tendues, sur proposition des collectivités volontaires (EPCI compétents, Paris, établissements publics territoriaux du Grand Paris) sur tout ou partie de leur territoire. En cas de non-respect du plafond de loyer, fixé à 20 % au-dessus du loyer médian du quartier pour un logement similaire, la loi prévoit l'obligation pour les bailleurs de mettre en conformité le contrat et de rembourser les trop-perçus aux locataires. Ce nouveau dispositif est entré en vigueur à Paris le 1er juillet 2019, puis à Lille, Plaine Commune, Est Ensemble, Lyon et Villeurbanne, et plus récemment Bordeaux et Montpellier. L'encadrement pourrait être également mis en place dans les prochains mois à Marseille et Bayonne. Tous les territoires candidats ont obtenu satisfaction, sauf Grenoble, Grigny et Grand-Orly Seine Bièvre auxquels l'État a refusé l'encadrement.

¹⁰ CGDD, « Rapport du compte du logement 2021 », septembre 2022.

¹¹ OLAP, « Évolution en 2021 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne », août 2022.

Les difficultés pour se maintenir dans son logement

Plusieurs travaux ont mis en évidence des signes de modération des loyers suite à l'instauration de ces deux dispositifs. Pour l'OLAP, la stabilité des loyers constatée en 2016 était due à la variation quasi nulle de l'IRL, à l'encadrement des loyers de relocation dans l'agglomération parisienne, et confirmait pour Paris l'effet des arrêtés d'encadrement des loyers issus de la loi ALUR depuis le 1^{er} août 2015¹². Cependant, la justice a annulé les arrêtés d'encadrement dans les deux villes où ils avaient été pris, à Lille et à Paris, en 2017. Cet arrêt de l'encadrement a fait repartir à la hausse l'ensemble des indicateurs, les dépassements de loyer ayant connu une augmentation en 2018 selon les estimations de l'OLAP.

En Île-de-France, l'OLAP¹³ montre une hausse modérée des loyers, mais supérieure à l'indice des prix de consommation : après une augmentation de 0,8 % en 2017, 1,5 % en 2018, 1,7 % en 2019, 1,2 % en 2020, les loyers du secteur privé ont augmenté de 0,8 % en 2021 (0,6 % à Paris)¹⁴.

Tableau 4.3 : Suivi des indicateurs de l'encadrement des loyers (à Paris)

	2015	2016	2017 ¹⁵	2018*	2019 ¹⁶	2020	2021	2022
Part des loyers supérieurs aux loyers plafonds ⁽¹⁾	26 %	23 %	21 %	28 %	28 %	26 %	30 %	
Montant de dépassement moyen - en € ⁽¹⁾	186	165	134	151	168	168	161	
Part des annonces supérieures aux loyers-plafonds ⁽²⁾	42 %	58 %	58 %	52 %	44 %	40 %	35 %	31 %
Montant de dépassement moyen - en € ⁽²⁾	146	115	143	128	151	146	196	192

(1) OLAP¹⁷

(2) Enquêtes CLCV puis Observatoire des loyers FAP pour 2022 (enquête portant sur la période août 2021-août 2022, à partir de 10 000 annonces analysées).

* encadrement des loyers non appliqué en 2018 et au 1^{er} semestre 2019.

¹² OLAP, « *Évolution en 2015 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne* », juillet 2016.

¹³ OLAP, « *Évolution en 2019 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne* », août 2020.

¹⁴ OLAP, « *Évolution en 2021 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne* », août 2022.

¹⁵ Données concernant Paris et Lille, le montant moyen de dépassement à Lille était estimé à 123 euros/mois en 2017, soit 24 % de plus que le loyer-plafond.

¹⁶ CLCV, « *Encadrement des loyers à Paris : un rebond dans l'application du dispositif* », 2020. Enquête réalisée d'après l'analyse de 1 000 annonces immobilières sur 13 sites différents. Le taux de conformité est, comme dans l'enquête 2017, plus élevé pour les grands logements (65 % des T4) que pour les studios (48 %). Par ailleurs, 70 % des annonces d'agences consultées étaient conformes, contre 48 % pour les biens loués en direct entre particuliers.

¹⁷ OLAP, « *L'encadrement des loyers à Paris en 2021 : un effet modérateur réel mais limité* », 2022.

L'étude de l'Observatoire de l'encadrement des loyers de la Fondation Abbé Pierre, basée sur l'analyse de 10 000 annonces de location entre août 2021 et août 2022, a montré que l'encadrement était insuffisamment respecté à Paris, puisque 31 % des annonces dépassaient le plafond de loyer, pour un montant moyen de 192 €/mois mais que le taux de respect s'améliorait¹⁸. D'après l'OLAP, le pourcentage de loyers de baux signés en 2021 au-dessus du plafond était de 30 %, contre 26 % l'année précédente.

Dans les autres villes, pour lesquelles la Fondation Abbé Pierre dispose pour la première fois de données, le respect de l'encadrement est très inégal. À Lille, les résultats sont préoccupants puisque 43 % des annonces dépassent les plafonds, le taux le plus important des territoires d'encadrement. Le taux d'annonces hors les clous est plus raisonnable dans des territoires nouveaux d'encadrement, à Lyon-Villeurbanne (36 %) ou Plaine Commune (33 %).

Entre juillet 2019 et juillet 2022, la commission départementale de conciliation (CDC) de Paris a reçu 454 signalements. Parmi eux, 353 dossiers ont été instruits, 286 ont donné raison au locataire et seulement 16 amendes ont été notifiées aux bailleurs, pour des montants allant de 300 à 8 365 €. Depuis le 1er janvier 2023, l'État a accédé à la demande de la mairie de Paris visant à sanctionner elle-même les propriétaires contournant la règle de l'encadrement des loyers, afin de rendre ces sanctions plus effectives.

Des aides personnelles essentielles, perfectibles et fragilisées

Alors que le coût du logement pèse de plus en plus lourd dans le budget des ménages, les aides personnelles au logement jouent un rôle essentiel : versées sous conditions de ressources, elles sont indispensables à l'équilibre du budget des ménages à bas revenus. Toutefois, régulièrement rognées par les gouvernements successifs, elles ne suffisent pas à compenser la hausse des prix de l'immobilier, des loyers et des charges pour de nombreux ménages.

En 2021, 5,4 millions de ménages¹⁹ percevaient une aide au logement (APL, ALF, ALS), un chiffre en baisse par rapport à 2020 (6,7 millions) ; 15,7 milliards d'aides au logement ont été versées par la CNAF en 2021, en recul de 5,7 % par rapport à 2020. Le montant mensuel versé atteint 218 euros pour l'APL, 194 euros pour l'ALS et 303 pour l'ALF.

¹⁸ Fondation Abbé Pierre, « 2e Baromètre de l'observatoire de l'encadrement des loyers. Le dispositif s'améliore mais la loi n'est pas encore assez appliquée », 2022.

¹⁹ CGDD, « Rapport du compte du logement 2021 », septembre 2022.

Tableau 4.4 : Bénéficiaires des aides personnelles au logement (APL, ALF et ALS) au 31 décembre de chaque année

	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre de bénéficiaires total (APL + ALF + ALS) (en milliers)	6 074	6 309	6 401	6 421	6 496	6 538	6 520	6 481	6 517	6 606	6 543	6 680	5 540
Dont propriétaires accédants	635	544	537	524	494	483	461	435	411	382	333	287	223
Montant total des prestations versées (en millions d'euros)	13 804	15 928	16 357	16 730	17 390	17 708	18 013	18 114	18 007	16 960	16 660	16 620	15 700

Sources : Comptes du logement.

Le gouvernement, à partir de l'été 2017, a multiplié les coupes dans les aides personnelles. Depuis le 1er octobre 2017, les aides sont réduites forfaitairement pour tous les allocataires de cinq euros par mois, pour une économie annuelle de 400 millions en 2018. La loi de finances pour 2018 a ensuite créé une « réduction de loyer de solidarité » (RLS) imposée par l'État dans le parc social. Entrée en vigueur le 1er février 2018, elle s'accompagne d'une baisse de l'APL correspondant à 98 % de la baisse de loyer. Cette mesure a permis une économie budgétaire annuelle de 800 millions d'euros en 2018, 900 millions d'euros en 2019, puis 1,3 milliard par an de 2020 à 2023. La loi de finances pour 2018 prévoyait également le gel des prestations au 1er octobre 2018, au lieu de les indexer sur l'inflation (59 millions d'euros d'économies en 2018 et 226 millions en 2019) et l'extinction de la plupart des aides personnelles à l'accession, impactant à la fois la sécurisation de l'accession sociale à la propriété et la possibilité pour les propriétaires pauvres d'engager des travaux. Cette dernière mesure a induit une économie de 110 millions d'euros en 2021. De plus, la revalorisation des aides au logement a été plafonnée à 0,3 % en 2019 et 2020. Ces mesures expliquent la baisse des dépenses d'aides au logement de 2,3 milliards d'euros entre 2017 et 2021, avec notamment la diminution de près d'un million d'allocataires entre 2020 et 2021.

La loi de finances pour 2018 engageait une réforme dite de « contemporanéisation des ressources » visant à calculer les APL sur la base des revenus des 12 derniers mois (et non plus des données fiscales en année N-2) avec une actualisation des aides versées tous les trois mois. Initialement prévu en janvier 2019, ce nouveau mode de calcul est entré en vigueur en janvier 2021. Il a conduit à une forte diminution du nombre de foyers bénéficiaires (-8,9 %) ²⁰.

La réforme a contribué à une baisse de l'APL d'en moyenne 13 € par allocataire. Elle a conduit à l'augmentation des droits pour 18 % des allocataires (en moyenne +49 €) et à une diminution pour 30 % d'entre eux (en moyenne -73 €), dont près de 400 000 ont perdu leur droit aux APL ²¹. Les baisses significatives et imprévues du

²⁰ DREES, *La protection sociale en France et en Europe en 2021, 2022*.

²¹ Ministère de la Transition écologique, Premier bilan de la réforme des APL, juillet 2021.

montant des aides perçues participent des difficultés pour financer son logement, d'autant plus que le réajustement de celles-ci tous les trois mois ne permet pas de prévoir un budget logement stabilisé, ce qui précarise notamment les allocataires dont les revenus peuvent fluctuer d'un mois à l'autre, particulièrement en temps de crise. Par ailleurs, les outils de gestion automatisés sont encore déficients et conduisent à des erreurs de calcul, tandis que la numérisation de l'accès aux aides met en difficulté de nombreux ménages peu aguerris à ces outils²².

Dans une étude auprès de 200 associations accompagnant des ménages, 70 % des structures répondantes ont estimé que les personnes accompagnées rencontrent « souvent » ou « habituellement » des difficultés lorsqu'elles réalisent un dossier auprès de la CAF (difficultés à comprendre les démarches, à rassembler les justificatifs, etc.)²³.

L'évolution des revenus d'exclusion (plafonds de revenus au-delà desquels aucune aide n'est accordée), depuis 20 ans, montre un resserrement régulier des aides sur les ménages disposant des plus faibles ressources. En 2021, en zone 2 (agglomérations de plus de 100 000 habitants hors Paris), étaient exclus de l'APL :
- une personne isolée dès qu'elle percevait 0,97 SMIC (contre 1,15 SMIC en 1996),
- un couple avec 2 enfants dès qu'il percevait 1,80 SMIC (contre 2,14 SMIC en 1996).

DES AIDES QUI NE COUVRENT PLUS LES DÉPENSES RÉELLES DES MÉNAGES

Depuis 20 ans, on assiste à un net décrochage entre les aides personnelles au logement et les dépenses réellement supportées par les ménages, qui s'explique principalement par des actualisations de barème insuffisantes et aléatoires²⁴. Les loyers moyens des bénéficiaires ont progressé de 32 % entre 2000 et 2010, alors que les loyers-plafonds pris en compte dans le calcul des aides n'étaient revalorisés que de 15 %. Même phénomène concernant les charges : les dépenses d'énergie et d'eau des ménages ont progressé de 39 % en 10 ans, mais le forfait charges des aides personnelles n'a été revalorisé que de 11 %. À tel point que, d'après l'Ancols, le forfait charges en Hlm, d'un montant moyen de 63 €/mois, ne couvre qu'un tiers des dépenses totales réelles acquittées par les locataires²⁵.

²² ALPIL, FAP, « La nouvelle réforme des aides au logement », janvier 2022.

²³ Fondation Abbé Pierre, « Prestations sociales de la CAF et logement – enquête nationale sur les freins rencontrés par les personnes et les structures associatives qui les accompagnent », juin 2020.

²⁴ Depuis le 1er janvier 2006, les paramètres représentatifs de la dépense de logement sont indexés chaque année sur l'évolution de l'IRL. Ces revalorisations sont cependant aléatoires, en fonction des années : absence de revalorisation des loyers-plafonds en 2004 puis 2006 et du forfait charges entre 2002 et 2007 ; en 2012, le barème des APL a été indexé non pas sur l'évolution de l'IRL, mais selon un taux de 1 % ; en 2014, la revalorisation annuelle est intervenue au 1er octobre (+0,57 %), et non au 1er janvier, représentant un manque à gagner de neuf mois pour les bénéficiaires. La revalorisation était de 0,75 % en 2017, n'a pas eu lieu en 2018, et est plafonnée à 0,3 % en 2019 et 2020.

²⁵ Ancols, « Étude des coûts locatifs des logements des organismes Hlm et SEM au regard des ressources des locataires en France métropolitaine », 2016.

Les difficultés pour se maintenir dans son logement

En 2019, 77 % des allocataires ont supporté des niveaux de loyers supérieurs ou équivalents aux loyers-plafonds. Cette proportion a fortement augmenté puisqu'ils étaient seulement 58 % dans ce cas en 2001 et 72 % en 2010. Le décrochage est très net dans le parc privé où, en 2021, 93 % des allocataires supportent des loyers supérieurs aux loyers-plafonds. La situation est également préoccupante dans le parc public où 64 % des allocataires sont concernés²⁶.

DES TAUX D'EFFORT DES ALLOCATAIRES QUI RESTENT ÉLEVÉS

En 2021, les aides personnelles au logement permettaient de baisser le taux d'effort médian des ménages de 50,4 %. Il est bien plus élevé dans le parc privé (28,5 %) que dans le parc public (12,9 %). Les familles monoparentales sont celles qui bénéficient le plus de l'effet des aides au logement dans la réduction de leur taux d'effort. Pour chaque catégorie de ménage, le taux d'effort net décroît avec le nombre d'enfants.

Tableau 4.5 : Taux d'effort net médian des allocataires d'aides au logement en 2021 (en %)

	Taux d'effort net médian	Impact des aides sur le taux d'effort (2021)
Configuration familiale		
Isolés (sans enfants)	27,5 %	-48,3 %
Familles monoparentales		
avec 1 enfant	18,7 %	-51 %
avec 2 enfants	16,5 %	-54,9 %
avec 3 enfants ou plus	8,9 %	-72,2 %
Couples		
sans enfants	23,3 %	-45,3 %
avec 1 enfant	18,4 %	-43,2 %
avec 2 enfants	16,8 %	-41,9 %
avec 3 enfants ou plus	12,4 %	-61,3 %
Type de parc		
Accession à la propriété	25,4 %	-22,7 %
Public	12,9 %	-59,3 %
Privé	28,5 %	-46,3 %
Total	20 %	-50,4 %

Source : CNAF – Fichier Allstat FR6 au titre de juin 2021.

²⁶ PLFSS 2021, Annexe 1, Famille.

Les aides ne réduisent plus suffisamment les dépenses de logement en augmentation. Dans le parc privé, 30 % des allocataires des aides au logement ont des taux d'effort nets supérieurs à 41 %, et 10 % subissent un taux d'effort dépassant 66 %²⁷.

DES FSL SOUS PRESSION

Les fonds de solidarité pour le logement (FSL) — institués en 1990 dans chaque département — ont pour vocation d'aider les ménages en difficulté d'accès ou de maintien dans leur logement : apport de garantie, aide au paiement du loyer et des factures d'énergie et d'eau, mesures d'accompagnement social... Même combinées à d'autres dispositifs locaux ou nationaux, les aides des FSL ne suffisent toutefois pas à répondre à la hausse des demandes. Faute de moyens financiers suffisants, **certaines conseils départementaux ont réajusté les règlements intérieurs des FSL pour resserrer les critères d'octroi et réduire le montant des aides.**

Malgré des difficultés d'actualisation des données depuis la décentralisation des FSL en 2005, les données du ministère du Logement sur la période 2020-2021 pour 744 territoires montrent que le nombre de ménages aidés, après une diminution entre 2013 et 2018, connaît une très forte augmentation depuis 2020, qu'il s'agisse de l'aide à l'accès ou au maintien dans le logement.

Tableau 4.6 : Nombre de ménages aidés par le FSL

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2020	2021
Nombre total de ménages aidés financièrement	218 012	172 361	153 319	124 974	123 309	172 361	210 712	236 647
Dont :								
Nombre de ménages aidés à l'accès locatif	61 905	55 057	56 587	52 690	43 783	38 712	79 291	86 155
Nombre global de ménages aidés au maintien et/ou pour le paiement des fluides	156 107	122 364	115 774	100 629	81 191	84 597	131 275	150 332
Dont :								
Nombre de ménages aidés au titre du maintien locatif	38 248	23 084	20 194	19 540	16 678	17 231		
Nombre de ménages aidés pour le paiement de l'eau	27 725	28 198	24 956	21 284	19 723	27 725		
Nombre de ménages aidés pour le paiement de l'énergie	80 446	76 998	67 443	63 387	56 110	80 446		

Source : ministère du Logement. Ne sont prises en compte dans ces tableaux que les données recueillies auprès de 44 départements ayant répondu à l'enquête annuelle de 2014 à 2018 (43 départements répondants en 2013) ; 74 pour 2020 et 2021

Les montants moyens des aides sont en 2021 de 504 euros pour l'aide à l'accès, 1 175 euros pour l'aide au maintien, 327 euros pour l'aide au paiement des factures

²⁷ DREES, « Les bénéficiaires d'aides au logement : profils et conditions de vie », n°42, octobre 2019.

Les difficultés pour se maintenir dans son logement

d'énergie. Si à ce jour on ne constate pas encore d'augmentation importante des impayés, certains territoires envisagent une augmentation des aides au maintien du FSL, afin d'anticiper la hausse des coûts de l'énergie.

La Fondation Abbé Pierre constate, après un premier aperçu d'une dizaine de règlements intérieurs, qu'il existe en 2021 une grande disparité dans les modalités d'aide des FSL plus ou moins rigides (publics cibles, champs d'intervention, démarches et procédures, délais d'octroi, montants et récurrence des aides) qui place les bénéficiaires dans une situation inégale selon le département. Une difficulté majeure réside dans la contrainte de l'accord du bailleur pour la prise en charge des impayés de loyers. Légalement, celui-ci n'est pas obligatoire pour obtenir une aide du FSL. Cependant, plusieurs règlements intérieurs exigent du bailleur qu'il s'engage à ne pas expulser le locataire, ce qui concrètement revient à faire dépendre l'octroi de l'aide à son adhésion préalable.

Le gouvernement a annoncé en février 2022 la création d'un fonds d'aide aux impayés locatifs, par le versement de 30 millions d'euros aux FSL, dont 26 collectivités ont bénéficié. Cependant, peu de communication a été faite à l'égard des ménages, entraînant sans doute des situations de non-recours. Si quelques mesures d'assouplissement des conditions d'obtention du FSL ont été prises, elles restent toutefois très marginales.

De l'impayé à l'expulsion locative

DES IMPAYÉS EN HAUSSE

Après une hausse spectaculaire des impayés de loyer ou de charges entre 2002 et 2006 (+66 %), leur progression a été plus modérée en 2013 (+2 %), se stabilisant toutefois à un niveau élevé avec **493 000 locataires concernés**. Par ailleurs, **1,9 million de ménages déclarent alors avoir rencontré des difficultés pour payer leurs loyers ou leurs charges au cours des deux années précédentes**.

Tableau 4.7 : Évolution du nombre de ménages en impayés locatifs (1996-2013)

	1996	2002	2006	2013
Total (tous statuts locatifs)	325 000	289 000	481 000	493 000
Dont secteur locatif social	218 000	187 000	294 000	298 000
% par rapport au parc locatif social	5,3 %	4,4 %	6,4 %	6,5 %
Dont secteur locatif privé	107 000	102 000	186 000	171 000
% par rapport au parc locatif privé	2,1 %	1,8 %	3,4 %	2,9 %

Source : ENL.

Les bailleurs sociaux indiquent de leur côté que 260 000 locataires Hlm étaient en impayés depuis plus de trois mois (soit 5,8 % des ménages présents dans le parc) fin 2021. Ces chiffres sont globalement stables depuis 2016. Selon une enquête flash réalisée en décembre 2022 auprès de 193 organismes Hlm pour identifier les effets de la hausse des prix de l'énergie, la moitié des répondants identifiaient cependant une hausse de plus de 10 % du nombre de ménages en retard de paiement de loyer de plus de trois mois par rapport au 31 décembre 2021, en particulier lorsqu'ils ont un chauffage au gaz²⁸.

Les causes de l'impayé de loyer sont avant tout la récurrence des situations de précarité et la tension sur le marché immobilier ainsi que le rapport de force avec le bailleur en cas d'insalubrité du logement²⁹. D'après l'ANIL, **la grande majorité des situations d'impayés locatifs (58 %) découlent d'une diminution des ressources, elle-même liée à un événement imprévu** : perte d'un emploi (31 %), problème de santé (10 %), séparation (6 %). Suite à cette baisse de ressources, un locataire sur quatre déclare avoir contracté d'autres dettes pour faire face aux dépenses courantes et au paiement du loyer. Les causes des impayés évoquées par les ménages faisant appel à la plateforme « Allô prévention expulsion » de la Fondation Abbé Pierre sont très proches : perte ou changement d'emploi (49 %), problème de santé (26 %), évolution de la situation familiale (19 %), conflit avec le bailleur (12 %), surendettement (8 %)³⁰. La grande majorité de ces locataires (près de 7 sur 10) disposent de revenus très modestes se situant sous le seuil de pauvreté, et près d'un sur deux consacre plus de 40 % de son revenu au paiement du loyer.

Par ailleurs, un nombre non négligeable de propriétaires ou accédants ont connu des accidents de paiement, d'après l'ENL, en 2013 : 782 000 ménages ont eu des difficultés pour rembourser leurs emprunts ou payer leurs charges de copropriété dans les deux années qui ont précédé l'enquête (soit une augmentation de 41 % par rapport à 2006). Parmi eux, 82 000 ménages étaient même en situation d'impayés (en hausse de 17 % par rapport à 2006).

Tableau 4.8 : Impayés de remboursement d'emprunt ou de charges chez les propriétaires

	2006	2013	Variation 2006-2013
Difficultés de remboursement dans les deux années précédant l'enquête	555 000	782 000	+41 %
Dont situations d'impayés au moment de l'enquête	71 000	82 000	+17 %

Sources : ENL, France métropolitaine, exploitation Fondation Abbé Pierre.

²⁸ <https://www.union-habitat.org/communiqués-presse/l-ush-fait-etat-d-une-forte-montee-des-impayés-de-loyers-des-locataires-hlm>, consulté le 3 janvier 2022.

²⁹ CREDOC pour l'ONPES, « *Étude économétrique et qualitative sur le début du processus d'expulsion locative* », février 2017.

³⁰ Fondation Abbé Pierre, « *Bilan plateforme téléphonique Allô prévention expulsion* », 2021.

Les difficultés pour se maintenir dans son logement

Depuis 2020, la crise Covid a suscité l'inquiétude sur la fragilisation de la situation sociale et économique des ménages les plus précaires. L'analyse des consultations données par les conseillers-juristes des ADIL permet d'observer en juillet-août 2020 puis à l'automne 2020 une hausse record des sollicitations par rapport à l'automne 2019, avec un rebond en mars 2021 en anticipation de la fin de la trêve hivernale³¹. Au sein des consultations en phase « amont » de l'impayé, la part des publics sans emploi, non-salariés ou étudiants a tendance à augmenter à la fin 2021. Une autre étude de l'ANIL montre que de « nouveaux publics » (commerciaux, libéraux, auto-entrepreneurs...) consultent les ADIL pour impayés locatifs, signe que la crise a touché la population bien au-delà des ménages les plus précaires³².

LE SURENDETTEMENT DES MÉNAGES

En 2021, une part non négligeable des 112 968 situations déclarées recevables par les commissions de surendettement relève du logement³³. Depuis 2010, la structure de la dette des ménages surendettés s'est modifiée : le poids des dettes à la consommation a diminué tandis que celui de l'endettement immobilier a beaucoup augmenté, pour atteindre 31 % de la dette (baisse de 3 points par rapport à l'année précédente). Cette tendance s'explique notamment par le contexte encore favorable des taux d'intérêt sur les crédits immobiliers. En revanche, les dettes de charges courantes et autres dettes s'accroissent quant à elles de 4 points.

Tableau 4.10 : Caractéristiques des dettes relatives au logement en 2020

	Nombre de situations recevables	Part des situations concernées (%) *	Part de l'endettement global (%)
Dettes immobilières (crédit immobilier...)	14 292	12,7	31,4
Dettes de logement (loyers, charges...)	54 127	48	6,9
Dettes d'énergie et de communication	56 051	49,7	2
Dettes fiscales	29 266	25,9	4,2

Source : Banque de France, 2022.

* Les dossiers cumulent fréquemment plusieurs types de dettes.

LA HAUSSE DES EXPULSIONS LOCATIVES

Première étape d'une procédure qui peut aller jusqu'à l'expulsion du domicile, les contentieux locatifs liés aux impayés se maintiennent à des niveaux extrêmement élevés. En 2019, près de 156 378 ménages ont été assignés en justice, dont plus de

³¹ ANIL, « Baromètre des consultations en ADIL pour impayés de loyers et expulsions », 31 décembre 2021.

³² ANIL, *Prévention des impayés et des expulsions locatives*, juin 2022.

³³ Banque de France, *Le surendettement des ménages : enquête typologique 2021*, février 2022.

145 000 pour impayés de loyers (+35 % par rapport à 2001), et 130 514 décisions d'expulsions ont été prononcées, dont plus de 125 000 pour impayés locatifs³⁴ (+55 % depuis 2001).

Tableau 4.10 : Évolution du contentieux lié à l'expulsion locative

	2001	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Contentieux locatif avec demande de délivrance de titre exécutoire *	125 706	140 587	155 874	155 004	155 277	159 953	173 703	167 213	160 847	158 743	154 583	156 378		
Dont procédures pour impayés de loyers ou défaut d'assurance *	107 639	128 782	145 384	145 828	146 224	150 847	166 146	159 812	152 037	151 289	146 870	145 227		
Décisions de justice prononçant l'expulsion *	nd	nd	115 205	118 711	120 183	125 923	132 016	132 196	127 412	124 550	119 554	130 514		
Dont procédures pour impayés de loyers ou défaut d'assurance *	81 080	99 768	109 160	113 669	115 086	120 533	126 441	126 946	122 673	120 202	115 316	125 842		
Nombre de commandements de quitter les lieux**	47 473	53 976	58 739	55 957	49 685	51 096	59 357	67 905	63 081	65 828	68 241			
Nombre de demandes de concours de la force publique **	36 400	40 476	42 917	41 466	38 691	41 333	43 930	51 959	49 688	50 596	49 216			
Nombre de décisions accordant le concours de la force publique **	16 844	23 054	26 502	27 998	24 225	22 822	28 375	35 339	33 495	33 837	33 542			
Nombre d'interventions effectives de la force publique **	6 337	10 182	11 670	12 759	11 487	10 132	11 604	15 151	15 222	15 547	15 993	16 700	8 156***	12 000***

* Source : ministère de la Justice. ** Source : ministère de l'Intérieur.

*** Estimation ministère du logement.

Du commandement de quitter les lieux à l'expulsion du domicile avec concours de la force publique, les données indiquent une hausse régulière entre 2001 et 2019, traduisant un durcissement très net : **les autorisations d'accorder le concours de la force publique ont doublé** et les expulsions effectives avec intervention des forces de l'ordre ont augmenté de 164 % depuis 2001, pour atteindre 16 700 expulsions. Ces évolutions erratiques ne se traduisent pas sur la fin des procédures : les commandements de quitter les lieux, les accords du concours de la force publique et leur exécution sont toujours plus nombreux chaque année. Entre 2014 et 2019, le nombre d'assignations a diminué de 10 %, tandis que les interventions effectives de la force publique ont augmenté de 44 %.

³⁴ Par manque d'information et d'accompagnement, de nombreux ménages ne se présentent pas au tribunal à cette étape, ce qui joue généralement en leur défaveur lors de l'audience (refus d'échéanciers, etc.). Le taux de présence ou de représentation à l'audience est inférieur à 40 %.

Les difficultés pour se maintenir dans son logement

Notons que le nombre de ménages expulsés et contraints de quitter leur logement est beaucoup plus important que ce qu'indiquent les données relatives aux seules expulsions dont la procédure légale est allée jusqu'à son terme. En effet, bon nombre de ménages quittent leur domicile sous la crainte de la procédure ou la pression du propriétaire ou de l'huissier, mais aussi des pressions et intimidations policières. Environ la moitié des commandements de quitter les lieux, concernant plus de 30 000 ménages, ne sont pas exécutés compte tenu du départ « volontaire » des occupants³⁵. Enfin, de nombreux ménages demeurent dans le logement malgré la résiliation du bail et restent donc expulsables à tout moment et se retrouvent ainsi dans des situations de grande fragilité.

Figure 4.5 : Expulsions locatives avec concours de la force publique



Source : ministère de l'Intérieur.

La crise sanitaire a engendré une prolongation de la trêve hivernale, jusqu'au 10 juillet en 2020 et jusqu'au 31 mai en 2021, limitant de fait les expulsions pendant ces périodes, avec un risque d'effet retard : 30 000 ménages étaient ainsi menacés d'expulsion en 2021, soit près du double qu'en 2020. Le retour au droit commun s'est accompagné de la diffusion d'instructions auprès des préfets leur demandant en 2020 d'assortir les procédures d'expulsion de propositions de relogement effectives. Cette circulaire a été inégalement appliquée et 8 156 expulsions au moins ont été effectuées en 2020. En 2021, une instruction similaire a été émise, mais en précisant

³⁵ IGAS, CGEDD, IGA, IGSI, « Évaluation de la prévention des expulsions locatives », 2014.

que ces expulsions pouvaient donner lieu à de simples solutions d'hébergement. Ces consignes ont été respectées de manière très inégale selon les territoires et le Collectif des Associations Unies a souligné la multiplication des expulsions sans solution de relogement ou d'hébergement. Le ministère chargé du Logement estime à 12 000 le nombre d'expulsions locatives en 2021³⁶ ; En 2022, il a annoncé que le rythme des expulsions semblait être revenu à son niveau pré-Covid.

Une enquête menée par la FAP en 2022 sur le devenir des ménages après leur expulsion montre que les conséquences sont particulièrement douloureuses : en effet, un à trois ans après l'expulsion, un tiers des ménages n'a toujours pas retrouvé un logement personnel ; un tiers des enquêtés n'a pu poursuivre son activité professionnelle ; l'expulsion a un impact sur la scolarité de 43 % des ménages avec enfants ; enfin 71 % des ménages expulsés déclarent faire face à des problèmes de santé ou des difficultés psychologiques liés à l'expulsion³⁷.

LA DIFFICILE PRÉVENTION DES EXPULSIONS LOCATIVES

La mise en place il y a cinq ans d'un pôle national de prévention des expulsions a donné lieu à une dynamique intéressante, et les directives proposées dans le cadre de la circulaire du 22 mars 2017 vont dans le sens d'une meilleure prévention des expulsions. Cependant, comme le note la Cour des comptes³⁸, ce pôle ne semble pas suffisamment équipé pour assurer une réelle animation à la hauteur des enjeux, **et les mesures n'ont pas été assorties de moyens financiers correspondant aux besoins** : on peut citer la proposition d'antennes de prévention des expulsions, qui se sont en pratique traduites par une orientation vers l'existant (généralement les ADIL), sans moyens supplémentaires. Des équipes mobiles ont été déployées courant 2021 sur 26 territoires, ce qui est utile, mais restera insuffisant face aux besoins, car cela laisse de côté les trois quarts des territoires et questionne la pérennité de ce projet prévu pour deux ans à ce stade.

Alors que des dispositions pouvant avoir un impact essentiel sur la prévention ont été adoptées depuis sept ans dans le cadre de la loi ALUR, elles semblent encore inégalement appliquées : le maintien des aides au logement sous conditions des ménages en impayés, le versement du FSL sans l'accord du bailleur, la réalisation systématique d'un diagnostic social avant audience.

Face à la crise sanitaire, le ministère a abondé le fonds de solidarité pour le logement de 30 millions d'euros supplémentaires, le fonds d'indemnisation des bailleurs de

³⁶ Collectif des Associations Unies, « *Expulsions : les pouvoirs publics doivent tout mettre en œuvre pour éviter de nouvelles souffrances sociales* », 7 juillet 2021.

³⁷ FAP, *Que deviennent les ménages expulsés de leur logement ? Synthèse de l'enquête*, mars 2022.

³⁸ Cour des comptes, « *La prévention des expulsions locatives. Exercices 2016-2021* », 19 décembre 2022.

Les difficultés pour se maintenir dans son logement

20 millions, et enjoint les préfets à reloger ou héberger les ménages devant être expulsés.

Ces mesures restent toutefois insuffisantes. L'abondement du fonds d'indemnisation des bailleurs de 20 millions d'euros reste largement inférieur aux 80 millions préconisés par le rapport Démoulin³⁹, sachant de plus que cette ligne budgétaire est globalement en baisse depuis 2005.

Par ailleurs, le maintien par les CAF des aides au logement en cas d'impayés a tendance à baisser relativement. Ainsi, alors qu'entre 2018 et 2020, le taux de maintien des aides s'élevait à 82 % de l'ensemble des situations signalées d'impayés, ce taux est passé à 76,5 % en 2021⁴⁰.

Tableau 4.11 : Indemnisation des bailleurs en cas de refus d'expulsion (en M€)

Montant en M€	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	66,7	78,4	37,1	29,6	31,3	38,3	55,2	53,8	35,9	46,4	38,1	37,8	25,8	24,4	33*	32,5	30,28

Source : RAP, Programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur », action 06.

*Changement de source et de mode de calcul. **Cour des comptes

Les locataires du parc social ne sont pas épargnés par le risque d'expulsion, mais ils bénéficient de dispositifs spécifiques de prévention. D'après une enquête de l'USH, 494 000 plans d'apurement amiable ont été signés en 2021, un chiffre en baisse après deux ans de hausse, et 8 900 protocoles de cohésion sociale⁴¹ ont été signés (contre 10 000 en 2020).

Le nombre de ménages ayant bénéficié d'un effacement de leur dette dans le cadre d'un plan de redressement ou d'une procédure de rétablissement personnel au titre du surendettement augmente en 2020 (21 000, contre 19 000 en 2020), pour une dette moyenne s'élevant à 3 370 euros⁴².

³⁹ Rapport Nicolas Démoulin, « Prévenir les expulsions locatives tout en protégeant les propriétaires et anticiper les conséquences de la crise sanitaire (Covid-19) », décembre 2020.

⁴⁰ Cour des comptes, *La prévention des expulsions locatives*, 2022.

⁴¹ Ces protocoles visent à rétablir ou maintenir le versement de l'aide au logement, reprendre le paiement courant du loyer, résorber la dette et signer un nouveau bail, dans un délai maximal de trois mois à l'issue du protocole.

⁴² USH, *estimations*.

Tableau 4.13 : Évolution des résolutions amiables des impayés de loyer en Hlm

	Fin 2013	Fin 2014	Fin 2015	Fin 2016	Fin 2017	Fin 2018	Fin 2019	Fin 2020	Fin 2021
Ménages en retard de paiement de trois mois ou plus	6,3 % 260 000	7,1 % 285 000	6,4 % 276 000	6,3 % 274 500	6,3 % 271 000	6,5 % 286 000	6,4 % 287 000	6,4 % 285 000	5,8 % 260 000
Plans d'apurement amiables signés	310 000	440 000	440 000	497 400	473 000	458 700	500 000*	530 000*	494 000*
Protocoles de cohésion sociale signés	10 000	11 000	11 500	14 400	13 600	13 400	12 000*	10 000*	8 900*

Source : USH. * Estimation.

Tableau de bord

5^e DIMENSION. Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales

Tout comme l'accès au logement, la mobilité résidentielle des ménages modestes est de plus en plus difficile et contrainte, avec des effets collatéraux importants dans d'autres domaines : renoncement à un nouvel emploi, formation, installation en couple, décohabitation... La situation est particulièrement difficile pour les personnes disposant de revenus modestes, comme si à la panne de l'ascenseur social s'ajoutait celle de l'ascenseur résidentiel. Une fracture importante existe aujourd'hui entre ceux qui peuvent choisir leur logement, leur lieu d'habitation et leur statut résidentiel et ceux qui ne le peuvent pas et sont assignés à vivre dans des formes d'habitat dévalorisées et des quartiers dégradés.

Les blocages de la mobilité résidentielle

UNE MOBILITÉ RÉSIDENIELLE EN BAISSSE

La mobilité résidentielle a connu une forte inflexion dans les années 2000. Les enquêtes Logement 2002-2013 montrent que la part des ménages ayant emménagé récemment dans un nouveau logement a diminué, passant de 32,5 % à 26,8 % sur la période. Tous les secteurs et toutes les classes d'âge sont concernés. En 2014, 7,3 millions de personnes ont changé de logement en France, soit 11 % de la population (contre 9 % en Europe)¹.

Alors que la mobilité des accédants à la propriété était en légère hausse entre 2002 et 2006, elle a baissé fortement ensuite, conformément aux évolutions du marché entre 2006 et 2013. Sur la même période, la mobilité résidentielle des locataires a connu une baisse continue dans le parc privé (-5 points entre 2002 et 2013) et plus encore dans le parc social (-11 points) traduisant les difficultés d'accès aux Hlm.

¹ Insee, « En 2014, un quart de la population qui déménage change de département », Insee Première n°1654, juin 2017.

Tableau 5.1 : Mobilité résidentielle selon les statuts d'occupation (2002-2013)

	Taux d'emménagements récents (au cours des 4 années précédant l'enquête)		
	ENL 2002	ENL 2006	ENL 2013
Ensemble des emménagés récents	32,5 %	30,8 %	26,8 %
Propriétaires non accédants	6,2 %	6,3 %	4,4 %
Accédants à la propriété	37,2 %	39,3 %	31 %
Locataires secteur social	41,3 %	35,5 %	30 %
Locataires secteur libre	60,8 %	58,5 %	56 %

Source : ENL.

D'autres chiffres, sur une période différente, montrent toutefois une mobilité résidentielle en légère hausse entre 2007 et 2017. Elle augmente notamment pour les locataires du secteur libre et du parc social (+3 points entre 2007 et 2017), et reste beaucoup plus faible pour les propriétaires (20 % en 2007 et 21 % en 2017).

Le taux de rotation annuelle au sein du parc privé s'élève à 29 % en 2019². Il est toutefois plus faible pour les grands logements : 22,4 % pour les 4 pièces et 21 % pour les 5 pièces et plus (contre 36,6 % pour les studios et 1 pièce)³. Après une réduction significative de la mobilité du parc locatif en 2020 (toutes typologies confondues), le taux de mobilité en 2021 retrouve un niveau similaire à celui de 2019⁴. Il reste largement supérieur au taux de rotation du parc social, qui est de 8,4 % en 2021⁵, un chiffre en diminution depuis 2011 (10,3 %) mais qui remonte par rapport à l'année 2020, fortement bouleversée par les confinements qui ont freiné les déménagements. La mobilité diminue avec l'ancienneté dans le logement mais aussi selon la localisation de celui-ci : elle est en effet plus faible dans les territoires les plus tendus (zones 1 et B1).

Tableau 5.2 : Taux de rotation dans le parc privé et dans le parc social (en %)

	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Parc locatif privé	30,1	27,5	30,8	29,9	28,4	30,2	29	-	-
Parc Hlm	9,8	10,3	9,7	9,8	9,4	9,3	9	7,7	8,4

Sources : Clameur, SDES, RPLS, USH.

² Clameur, février 2020. Clameur (Connaître les Loyers et Analyser les Marchés sur les Espaces Urbains et Ruraux) observe et analyse les tendances du marché locatif privé dans 2 653 villes, regroupements de communes et pays de plus de 10 000 habitants. À l'échelle de la France, Clameur couvre 27,4 % du marché locatif privé.

³ Clameur, taux de mobilité résidentielle, moyenne annuelle 1998-2019.

⁴ Clameur, conférence de presse, mai 2022.

⁵ USH, Les Hlm en chiffres, Édition 2022.

Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales

La **baisse de la rotation au sein du parc social** se traduit par un vieillissement de sa population : entre 1984 et 2013, l'âge moyen de ses locataires a augmenté de presque huit ans (contre un an dans le secteur libre) et l'ancienneté dans le logement a augmenté de cinq ans (alors qu'elle diminuait d'un an et demi dans le secteur libre)⁶. Un tiers des locataires du parc Hlm résident dans leur logement depuis au moins 15 ans (contre 12 % dans le parc privé)⁷.

Cette baisse de la rotation conduit également à une diminution de l'offre Hlm libérée pour de nouvelles attributions. **Entre les périodes 1998-2002 et 2009-2013, ce sont 272 000 ménages de moins qui ont pu entrer dans le parc Hlm.** L'accès au parc social pour les jeunes est particulièrement impacté : la part des ménages de moins de 30 ans en Hlm est passée de 24 % en 1984 à 8 % en 2013 (Insee, ENL). Cette baisse de la capacité d'accueil s'explique prioritairement par la chute des sorties du parc social. La panne de la primo-accession est particulièrement forte pour les locataires du parc social, sachant qu'en 2013, pour la première fois depuis longtemps, on quittait plus le parc social pour rester locataire que pour devenir propriétaire.

Tableau 5.3 : Destinations résidentielles des ménages sortant du parc Hlm

	2002	2006	2013
Accession à la propriété	296 700	262 652	165 383
Parc locatif privé	189 406	199 935	204 123
Autres statuts	28 700	26 796	18 981
Ensemble	514 806	489 383	388 487

Source : ENL.

À noter toutefois que le nombre de primo-accédants était en augmentation constante depuis 2012, avec 596 000 ménages accédant à la propriété en 2017 contre 367 000 en 2012⁸.

Le nombre de primo-accédants diminue ensuite légèrement en 2018 (581 000). Après une année 2019 record (630 000 primo-accédants) grâce aux taux d'intérêt très bas, la crise sanitaire a entraîné une chute de la primo-accession en 2020 de 18 %, pour atteindre 517 000 ménages⁹, tandis que le taux d'effort des ménages accédant à la propriété s'accroît (25,9 % en 2020 contre 25,1 % en 2019)¹⁰. Cette baisse serait notamment liée à la diminution du PTZ recentré en zone tendue pour le neuf (74 545 PTZ émis en 2021 contre 114 097 en 2017).

⁶ Insee, « Les conditions de logement en France », 2017, p.124.

⁷ Ancols, « Un locataire du parc social sur 3 occupe son logement depuis au moins 15 ans », janvier 2021.

⁸ Société de Gestion des Financements et de la Garantie de l'Accession Sociale à la propriété, « Bilan statistique des prêts à taux 0 % », 2019.

⁹ OFL-CSA.

¹⁰ Observatoire du Financement du Logement, enquête 2020.

LES PARCOURS RÉSIDENTIELS À L'ORIGINE DE FORTES INÉGALITÉS

En 2022, 57,6 % des ménages sont propriétaires de leur résidence principale, proportion stable depuis 2012 (57,8 %)¹¹. Mais les inégalités de destins résidentiels se sont fortement accrues au cours des trois dernières décennies, comme en témoigne l'augmentation de l'indice de Gini¹² créé par l'Insee pour mesurer les inégalités de probabilité d'accès à la propriété (en hausse de 36,4 % depuis 1984).

Les ménages les plus pauvres ont vu les portes de l'accession à la propriété se refermer. La part de ménages propriétaires dans le premier décile de revenus a reculé de 20 points entre 1984 et 2013 (de 43,6 % à 24,2 %), tandis que celle des ménages du 10e décile a progressé de 15 points (90 % en 2013)¹³. En raison de la hausse des prix, les conditions d'achat sont de plus en plus difficiles du point de vue de l'endettement. En 2020, un primo-accédant doit s'endetter sur plus de 20 ans contre 15 ans en 2000 pour acheter un même logement. La dette immobilière des ménages a doublé depuis les années 2000. La part des prêts d'une durée entre 21 et 25 ans a fortement augmenté entre 2019 et 2021 pour les ménages modestes (de 53 % à 61 %), permettant de lisser les mensualités pour maintenir un taux d'effort inférieur à 35 %¹⁴. Corrélativement, la part de projets d'accession mobilisant des prêts de moins de 20 ans diminue (-8 points par rapport à 2019). En revanche, ceux de plus de 25 ans ont diminué en raison de la frilosité des banques à s'engager sur un si long terme depuis la crise financière de 2008.

La hausse des prix de l'immobilier valorise le patrimoine des ménages propriétaires et creuse ainsi les inégalités avec ceux qui n'ont pas pu le devenir. Début 2018, 70 % des cadres sont propriétaires de leur résidence principale, contre seulement 50 % des ouvriers qualifiés et 38 % des employés, et la moitié des ménages les mieux dotés en patrimoine immobilier en détiennent 90 % en France. En 2021, 24 % des ménages vivant en France sont multipropriétaires¹⁵ et détiennent 68 % du parc de logement appartenant à des particuliers¹⁶. Les ménages immigrés sont quant à eux moins souvent propriétaires de leur logement par rapport au reste de la population : 35 % en 2017, contre 60 % pour les ménages non-immigrés¹⁷.

¹¹ Insee, « 37, millions de logements en France au 1er janvier 2022 », Insee Focus, N°279, 2022.

¹² L'indice de Gini est un indicateur synthétique d'inégalités. Il varie entre 0 (égalité parfaite) et 1 (inégalité absolue). Insee, « Les conditions de logement en France », Édition 2017, p.52.

¹³ Insee, « Les conditions de logement en France », Édition 2017, p.27.

¹⁴ ANIL et ADIL, L'accession aidée à la propriété, contexte national, dynamiques territoriales et dispositifs locaux, mars 2022.

¹⁵ Les ménages multipropriétaires sont propriétaires d'au moins deux logements. Les ménages propriétaires d'au moins cinq logements représentent 3,5 % des ménages, mais détiennent 50 % des logements en location possédés par des particuliers.

¹⁶ Insee, « France, portrait Social », Insee Références, Édition 2021.

¹⁷ Ministère de l'Intérieur – Statistiques publiques, « L'essentiel de l'immigration – Le logement des immigrés vivant en France en 2018 », 2021.

Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales

Par ailleurs, les ménages possédant au moins cinq logements (soit 3,5 % des ménages) détiennent 50 % des logements en location appartenant à des particuliers. Cette concentration de la propriété des logements en location reflète une logique d'accumulation patrimoniale¹⁸. Leurs acquisitions sont généralement situées dans les centres-villes des grandes métropoles.

Les inégalités sociales en termes de parcours résidentiels **se traduisent aussi spatialement**. Selon l'Insee, **63 % des propriétaires vivent dans une zone « favorisée »¹⁹, contre 53 % des locataires du secteur libre et 32 % de ceux du parc social²⁰**. Les inégalités se renforcent ainsi entre ceux qui peuvent choisir le lieu d'acquisition de leur bien et ceux qui sont contraints de s'éloigner toujours plus des centres-villes, s'installant davantage dans les petites communes ou en milieu rural au prix de trajets domicile-travail plus longs et coûteux

Les choix résidentiels des plus aisés sont vecteurs de phénomènes d'entre-soi résidentiel : entre 1990 et 2015, les cadres et les chefs d'entreprises étaient en moyenne une fois et demie plus inégalement répartis dans les principales aires urbaines françaises que les ouvriers et les employés²¹. L'aire urbaine de Paris est celle où les indices de ségrégation des différentes catégories socio-professionnelles sont les plus importants.

Les mobilités résidentielles s'accompagnent ainsi d'une forte sélection sociale. Les jeunes et cadres ont tendance à aller vers les pôles urbains, les ouvriers et employés vers les couronnes périurbaines, souvent des villes de taille moyenne, et les ouvriers ayant une famille plutôt vers les espaces peu denses. Le déplacement de la population des villes-centres vers la périphérie, bien que moins intense qu'au début des années 1990, se poursuit et renforce l'éloignement des catégories populaires (ouvriers et employés) des métropoles et principaux pôles urbains.

**Les territoires face aux besoins sociaux :
un droit à la ville encore lointain**

Les inégalités dans le logement se reflètent aussi dans la liberté qu'ont les ménages ou non de choisir leur quartier, leur environnement, l'école de leurs enfants... Cette problématique est manifeste dans les quartiers de relégation, où le parc Hlm est surreprésenté et où se concentrent les copropriétés dégradées.

¹⁸ Insee, France portrait social, édition 2021.

¹⁹ Une zone est ici appelée « favorisée » lorsque le niveau de vie médian est supérieur à celui de son environnement de référence (commune ou bassin de vie).

²⁰ Insee, « *Les conditions de logement en France* », Édition 2017.

²¹ France Stratégie, « *Quelle évolution de la ségrégation résidentielle en France* », Note d'analyse n°92, 2020.

LOI SRU : UNE LOI QUI FAIT SES PREUVES MALGRÉ UNE APPLICATION INÉGALE

Afin de contribuer à une meilleure répartition de l'offre de logements sociaux sur l'ensemble du territoire, l'article 55 de la loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 impose aux communes déficitaires en logement social de s'engager à rattraper leur retard d'ici 2025. La loi du 18 janvier 2013 a élargi le champ des communes soumises à cet effort²² et revu à la hausse les exigences de production : le taux de logements sociaux à atteindre est porté de 20 à 25 % dans les agglomérations les plus tendues²³ et un objectif « qualitatif » est fixé.

Au 1^{er} janvier 2021, 1 105 communes doivent prendre des dispositions pour atteindre leur objectif de mixité sociale, dont 44 dans les départements d'Outre-mer :

- 806 communes sont soumises à un taux de 25 % de logements sociaux ;
- 299 communes sont soumises à un taux de 20 % de logements sociaux.

Le nombre de communes assujetties à la loi SRU a augmenté de 52 % depuis 2002 (728 communes en 2002).

En 2021, la production dans les communes SRU a été de 41 437 logements sociaux (13 714 PLAI, 17 305 PLUS et 10 418 PLS), représentant 43,7 % du total des logements locatifs sociaux financés cette année-là en France (hors Anah, hors ANRU)²⁴.

Le taux de logements sociaux des communes SRU continue à s'accroître chaque année, mais à un rythme insuffisant pour que toutes atteignent l'objectif en 2025, notamment pour les communes qui ont cumulé les retards.

Tableau 5.4 : Évolution des taux de logements sociaux dans les communes SRU

	2017	2018	2019	2020	2021
Taux de logements locatifs sociaux dans les communes soumises au taux de 20 %	13,2	14,1	14,2	14,2	15,0
Taux de logements locatifs sociaux dans les communes soumises au taux de 25 %	16,9	17,1	17,4	17,6	17,9

Source : ministère de la Cohésion des territoires.

Les données prennent en compte les 13 régions de métropole et La Réunion.

²² Communes de 3 500 hab. (1 500 en Île-de-France) appartenant à des agglomérations ou intercommunalités de plus de 50 000 hab. (sauf pour les territoires ne justifiant pas d'un effort supplémentaire), ainsi que les communes dites « isolées » de plus de 15 000 hab. en croissance démographique hors agglomération ou intercommunalité.

²³ À l'exception des communes appartenant à une agglomération ou EPCI ne justifiant pas un effort de production supplémentaire, pour lesquelles le taux est maintenu à 20 %.

²⁴ À l'exception des communes appartenant à une agglomération ou EPCI ne justifiant pas un effort de production supplémentaire, pour lesquelles le taux est maintenu à 20 %.

Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales

Les prélèvements nets effectués sur les communes carencées sur l'année 2022 s'élèvent à 112,8 M€, en légère hausse par rapport à 2021 (102 M€ soit une augmentation de 10 %), dont 38,95 M€ de majoration reversée au Fonds national des aides à la pierre. Ces prélèvements sont principalement concentrés sur les régions Île-de-France, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Occitanie et Auvergne Rhône-Alpes.

- **Taux de réalisation des objectifs de rattrapage par période triennale**

Sur la période triennale 2017-2019, 1 035 communes étaient assujetties à la loi SRU. 55 % d'entre elles ont atteint ou dépassé leur objectif quantitatif de production. Au total, ces communes ont contribué au financement ou à la réalisation de 229 000 logements sociaux, soit 106 % des objectifs cumulés.

Tableau 5.5 : Bilans triennaux d'application de la loi SRU

	2002-2004	2005-2007	2008-2010	2011-2013	2014-2016	2017-2019
Nombre de communes soumises	728	730	977	1 022	1 152	1 035
Nombre de communes ayant atteint leur objectif quantitatif	359	405	613	633	629	567
Nombre de communes n'ayant pas atteint leur objectif quantitatif	369	325	364	389	523	468
Taux de communes ayant atteint leur objectif quantitatif	49 %	55 %	63 %	62 %	54 %	55 %
Objectifs de financements de logements sociaux	61 965	61 767	79 567	90 000	180 000	197 000
Logements réalisés ou financés	87 353	95 055	130 537	140 000	189 000	211 000
Taux de réalisation global des LLS	141 %	154 %	164 %	156 %	106 %	116 %

Source : ministère de la Cohésion des territoires.

Les données prennent en compte les 13 régions de métropole et La Réunion.

Si les résultats de la loi SRU sont globalement positifs, il n'en demeure pas moins que l'effort reste très inégal. **468 communes sur 1 035, soit 44 % d'entre elles, n'ont pas atteint leur objectif quantitatif triennal 2017-2019.** Parmi elles, 267 n'ont même pas réalisé la moitié de leur objectif, dont 106 ont un taux de réalisation compris entre 0 et 20 %. Ce bilan est particulièrement désolant pour la région PACA où le taux de communes en état d'être carencées est de 79 %.

Tableau 5.6 : Nombre de communes et proportion de réalisation des objectifs quantitatifs de production (2017-2019)

	Objectif atteint entre 0 et 20 %	Objectif atteint entre 20 et 50 %	Objectif atteint entre 50 et 80 %	Objectif atteint entre 80 et 100 %	Objectif atteint ou dépassé	Total des communes soumises
Nombre de communes	106	161	117	84	567	1 035

Source : ministère du Logement.

322 communes n'ont pas respecté leurs objectifs qualitatifs de production (plancher de PLAI et plafond de PLS), dont 82 communes qui ont respecté leur objectif quantitatif. Au total 550 communes n'ont pas respecté leurs engagements triennaux (quantitatif ou qualitatif).

Sur les 42 communes de plus de 100 000 habitants, 28 sont déjà au-dessus du taux de logements sociaux à atteindre en 2025. Sur les 14 restantes, 8 ont respecté leur objectif de production 2017-2019. Six n'ont pas respecté leurs objectifs : Marseille et Lyon ont respecté leur objectif quantitatif mais pas qualitatif ; Nice, Toulon et Boulogne-Billancourt ont respecté leur objectif qualitatif mais pas quantitatif ; tandis qu'Aix-en-Provence n'a respecté ni l'un ni l'autre..

• Constats de carences

Certaines communes sont particulièrement récalcitrantes à produire des logements sociaux sur leur territoire : 17 ont ainsi été carencées au cours des cinq premières périodes triennales. Parmi elles, 14 n'ont pas atteint leur objectif 2017- 2019 (dont 12 moins de la moitié de l'objectif quantitatif). Sur les 253 communes carencées en 2014-2016, la majorité (172) n'a pas atteint son objectif triennal en 2017-2019 (112 n'ont même pas fait la moitié du chemin).

On peut regretter toutefois que les préfets fassent trop rarement preuve de sévérité à l'égard des maires récalcitrants. Sur les 550 communes n'ayant pas respecté leurs objectifs quantitatifs ou qualitatifs en 2017- 2019, seulement 251 avaient été initialement proposées à la carence par les préfets, soit moins de la moitié (46 %). Un taux rehaussé finalement à 51 % (280 carences) après les interventions de la commission nationale SRU et de la ministre du Logement. Ce taux est supérieur à celui de la période triennale précédente (41 %).

Tableau 5.7 : Constats de carence

	2002-2004	2005-2007	2008-2010	2011-2013	2014-2016	2017-2019
Nombre de communes soumises	728	730	977	1 022	1 152	1 035
Nombre de communes n'ayant pas atteint leur objectif	369	325	364	389	649	550
Nombre de constats de carence	140	239	197	218	269	280
Taux de constats de carence par rapport au nombre de communes n'ayant pas atteint leur objectif	38 %	74 %	54 %	57 %	41 %	51 %

Source : ministère de la Cohésion des territoires (périmètre = 1 035 communes).

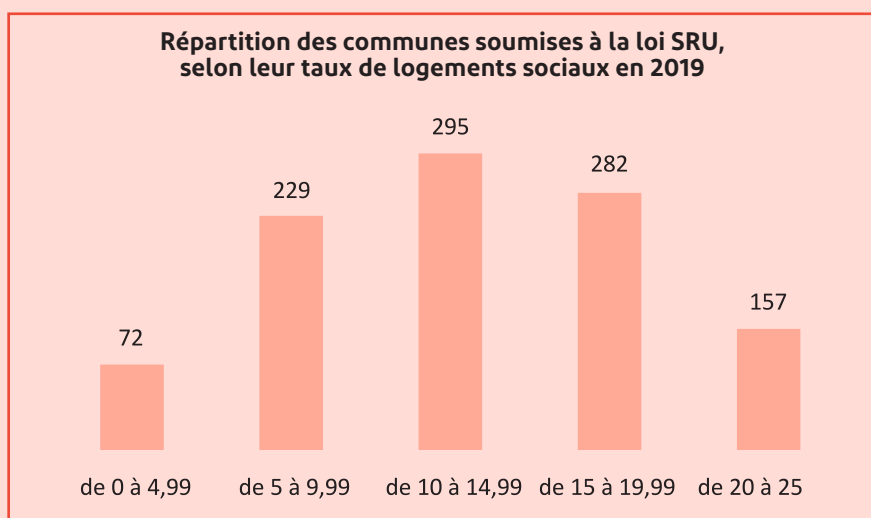
La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a introduit le contrat de mixité sociale signé entre le préfet et les communes volontaires fixant les moyens que ces dernières se donnent pour atteindre leurs objectifs. Au 1er janvier 2020, 245 contrats étaient signés, en majorité avec des communes carencées.

Sur les 253 communes carencées de la période triennale 2014-2016, seules 77 ont atteint les objectifs sur la période suivante (2017-2019).

• Majorations des prélèvements, communes exemptées...

Pour la sixième période triennale 2017-2019, la loi Égalité et citoyenneté a prévu une possibilité d'exempter de la loi SRU des communes situées dans des agglomérations peu tendues, des communes hors agglomération mal desservies par les transports en commun, ou des communes ayant plus de la moitié de leur territoire urbanisé soumis à des contraintes de constructibilité. 274 communes²⁵ ont ainsi obtenu leur exemption pour 2018 et 2019, soit 51 de plus par rapport aux recommandations de la commission nationale SRU. Pour la période 2020-2022, 232 communes ont été exemptées.

Figure 5.1 : 72 communes ont encore moins de 5 % de logements sociaux



Pour des centaines de communes très en retard sur leurs objectifs, il est évident que l'objectif de 20 ou 25 % de logements sociaux en 2025 ne sera pas atteint. C'est en effet le constat du rapport Thierry Repentin²⁶ : en 2020, 1 100 communes sont encore déficitaires et 600 000 logements restent à construire par les communes qui ne sont pas en conformité avec leurs obligations légales.

La loi 3DS adoptée en février 2022 pérennise le dispositif SRU en supprimant l'échéance 2025 afin de rendre l'obligation permanente, avec un rythme de rattrapage fixé par le préfet, en principe, autour de 33 % du nombre de logements sociaux manquants par période triennale. Face aux difficultés de certaines communes à atteindre leurs objectifs, la loi 3DS accorde également la possibilité

²⁵ 190 communes hors agglomérations mal desservies en transports en commun, 62 communes dans des agglomérations peu tendues, 22 communes ayant plus de la moitié de leur territoire urbanisé soumis à une inconstructibilité.

²⁶ Commission Nationale SRU, Rapport 2021.

d'adapter le rythme de rattrapage du taux de logement social, sous certaines conditions. Des contrats de mixité sociale pourront ainsi abaisser l'objectif de rattrapage (25 % au lieu de 33 %) ou le mutualiser en partie à l'échelle de l'EPCI sur une période triennale.

LES QUARTIERS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ET LE RISQUE D'« ASSIGNATION À RÉSIDENCE »

Dans les zones urbaines sensibles (ZUS) qui ont été le principal zonage de la politique de la ville entre 1996 et 2015, l'aspiration à la mobilité apparaît particulièrement forte. D'après l'ENL 2013, 41 % des ménages résidant en ZUS déclarent vouloir changer de logement (contre 22 % des ménages hors ZUS) et ils sont trois fois plus nombreux à considérer que leurs conditions de logement sont insuffisantes (15 % contre 5 % des ménages en France)²⁷.

Une nouvelle géographie prioritaire a été définie en 2014, resserrée autour de 1 514 nouveaux « quartiers prioritaires de la politique de la ville » (QPV) sur la base d'un critère unique de revenus. En 2019, on y compte un taux de chômage de 22,5 % chez les 15-64 ans²⁸ (contre 8,4 % en France métropolitaine) et un taux de pauvreté de 43,5 % en 2017, trois fois plus qu'en France métropolitaine (14,7 %).

À une précarité supérieure à celle des ménages vivant hors QPV, s'ajoutent des conditions de logement dégradées. 14 % des ménages vivant dans les QPV métropolitains sont en situation de suroccupation (contre 4,8 % dans les autres quartiers des unités urbaines environnantes) et les logements y comportent plus de défauts graves de confort.

Les quartiers d'habitat populaire se sont spécialisés dans l'accueil d'une population fragile. **La part de locataires du parc Hlm s'élève à 64 % dans les QPV, contre 14 % en France métropolitaine.** Les logements sociaux situés en QPV sont plus anciens et moins chers, avec 58 % de Hlm dont les loyers sont très modérés (contre 32 % hors QPV)²⁹. Un tiers des habitants de QPV estiment que les logements sociaux de leur quartier ne sont pas en bon état (contre 20 % des habitants hors QPV)³⁰.

En 2015, calculé par France Stratégie, l'indice de ségrégation résidentielle des locataires du parc social est de 50 % (en baisse de 11 points depuis 1990), contre 34 % pour les locataires du parc privé et 33 % pour les propriétaires-occupants³².

Les perspectives de mobilité des locataires Hlm, surreprésentés en QPV, se heurtent à des écarts de loyer importants avec le parc privé : **le loyer moyen**

²⁷ Observatoire national de la politique de la ville, Rapport 2015.

²⁸ ONPV – ANCT, Fiches Chiffres Clés – Emploi, juin 2020.

²⁹ ONPV – CGET, « Des conditions de logement plus dégradées dans les quartiers prioritaires », octobre 2018.

³⁰ Baromètre ANRU, « Regards croisés sur la vie dans les quartiers populaires », juillet 2021.

Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales

dans le parc social en QPV est de 5,1 €/m² contre 12 €/m² dans le parc privé en France. Les ménages qui sont dans une situation financière fragile sont plus nombreux à vouloir déménager que les autres (38 % contre 24 % de ceux qui sont dans une situation financière moyenne ou confortable), mais ils parviennent moins à quitter leur quartier : 13 % déménagent effectivement, contre 17 % de ceux qui sont dans une situation financière moins difficile³².

• **Bilan du Programme national de renouvellement urbain (PNRU)**

Pour améliorer le cadre de vie en QPV et favoriser la mixité sociale, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) a engagé, lors du premier Programme national de la rénovation urbaine (PNRU), près de 12 milliards d'euros avec un effet levier de 50 milliards d'euros de travaux réalisés sur la durée du programme. Le PNRU totalise 600 quartiers rénovés pour 4 millions d'habitants concernés par les projets³³. Au 31 décembre 2021, les opérations livrées et soldées représentent 99,7 % des opérations engagées, pour 11,246 milliards d'euros.

Tableau 5.8 : Bilan du PNRU

	Nombre de logements démolis	Nombre de logements construits	Nombre de logements réhabilités	Nombre de logements résidentialisés	Nombre total de logements concernés
Opérations livrées	172 261	142 017*	412 463	397 881	1 124 622

* : dont : PLAI (14 %), PLUS (33 %), PLUS-CD (53 %).

Source : ministère du Logement.

La reconstitution de l'offre de logements (livrés) se répartit entre les PLAI (14 %), PLUS (32 %) et PLUS-CD (54 %).

Le bilan du PNRU est contrasté. Globalement on a assisté au changement de la physionomie des quartiers ANRU (plus de 60 % des quartiers ont plus de 200 logements démolis, et 92 % des démolitions concernent des grands ensembles construits entre 1957 et 1976³⁴) mais pas de leur sociologie. Aujourd'hui, peu de ces quartiers sont sortis de la géographie prioritaire et les QPV ont tendance à se paupériser. En effet, dans la mesure où la majorité des ménages sont demeurés au sein de leur ZUS ou ont été relogés dans une autre ZUS, les démolitions n'ont pas véritablement fait évoluer leur composition sociale³⁵. Les opérations de

³¹ France Stratégie, « *Quelle évolution de la ségrégation résidentielle en France ?* », Note d'analyse n° 92, 2020.

³² « *Le parc locatif social des QPV : les trois quarts des logements sociaux en QPV sont "très sociaux"* », ONPV, Rapport 2019, p. 267.

³³ <https://www.anru.fr/le-programme-national-de-renovation-urbaine-pnru>, consulté le 5 décembre 2022.

³⁴ ANRU, *Bilan quantitatif du Programme national de rénovation urbaine 2004-2021*, décembre 2022.

³⁵ ONPV, Les effets du relogement sur la trajectoire résidentielle des habitants dans le cadre des opérations de rénovation urbaine, décembre 2022.

démolitions ont par ailleurs nécessité des dizaines de milliers de relogements, diversement appréciés par les principaux concernés (dans une étude menée par l'ONPV sur 100 personnes relogées, 29 se disent « perdantes »)³⁶, et qui ont renforcé l'engorgement des circuits d'attributions Hlm. Au-delà du travail sur le bâti existant, selon l'ANRU, le manque de stratégie de développement économique et social dans les QPV a été l'un des points faibles du premier programme.

• La mise en œuvre du Nouveau PNRU (NPNRU)

Le NPNRU a été instauré par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine en 2014. En 2022, 2 milliards d'euros supplémentaires ont été alloués au NPNRU, ce qui porte l'investissement financier total du programme à 12 milliards d'euros entre 2014 et 2030, dont 8,4 milliards d'Action Logement, 2,4 milliards des bailleurs sociaux, 1,2 milliard de l'État³⁷.

Le règlement général de l'ANRU détaille les objectifs de ce nouveau programme : augmenter la diversité de l'habitat et la diversité fonctionnelle des quartiers, adapter la densité du quartier à son environnement et aux fonctions urbaines, renforcer l'ouverture du quartier et la mobilité des habitants et améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments, tout en anticipant les évolutions et les mutations futures à l'échelle du bassin de vie.

Les premières années de déploiement du programme ont été marquées par un manque de dynamisme, bien que le NPNRU ait connu une nette accélération depuis 2018. Jusqu'ici, l'État n'a débloqué que 100 millions d'euros du montant total prévu (1,2 milliard d'euros).

Au 31 décembre 2021, 12 milliards d'euros de concours financiers avaient été validés au titre du NPNRU, soit le total prévu avant l'abondement de 2 milliards en loi de finances 2022. Les 450 projets validés au 30 juin 2022 impliquent 104 000 démolitions, 90 000 reconstructions au titre de la reconstitution de l'offre supprimée, et 148 000 réhabilitations de logements sociaux. Les objectifs en termes de logements sont inférieurs à ceux fixés pour le premier programme de rénovation urbaine, malgré un concours financier équivalent alloué à l'ANRU. Les coûts de travaux, en augmentation ces dernières années, ainsi que la forte ambition en matière de production de logements très sociaux (60 % de PLAI) peuvent expliquer cette diminution. La part de reconstitution de l'offre est prévue à 83 % en dehors des sites de renouvellement urbain, et les opérations prévoient 70 000 logements neufs privés. Les travaux du NPNRU ont démarré dans 393 des 453 quartiers du programme, et 810 opérations sont déjà livrées. En mars 2022,

³⁶ ONPV, Les effets du relogement sur la trajectoire résidentielle des habitants dans le cadre des opérations de rénovation urbaine, décembre 2021.

³⁷ <https://www.anru.fr/le-nouveau-programme-national-de-renouvellement-urbain-npnru>, consulté le 5 décembre 2022.

Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales

14 100 logements ont été démolis, 4 520 logements construits dans le cadre d'opérations de reconstitution de l'offre, et 11 000 réhabilités³⁸.

L'ANRU finance 20 à 30 % des projets de rénovation urbaine, les principaux financeurs étant les bailleurs sociaux. Les crédits de l'ANRU sont répartis entre le logement social (62 %), les aménagements et équipements publics, notamment scolaires (30 %) et la conduite des projets (4 %).

Dès 2014, les objectifs de la politique de la ville et de la rénovation urbaine ont été définis à l'échelle intercommunale dans les contrats de ville qui servent de base pour élaborer les projets. Leur portage au niveau de l'EPCI permet de les insérer dans une politique de rééquilibrage territorial plus global, politique renforcée par la création des conférences intercommunales du logement (CIL) et des conventions intercommunales d'attribution (CIA) des logements sociaux, dans le but de reconstituer l'offre de logement social démolie, améliorer l'efficacité du processus de relogement et renforcer la mixité sociale. Cependant, cela suppose une importante coopération intercommunale qui fait défaut dans certains cas.

Une autre ambition affichée du NPNRU est la co-construction avec les habitants. Pour ce faire, en 2014, la loi Lamy a créé les conseils citoyens constitués d'habitants tirés au sort et d'acteurs locaux, en théorie associés aux décisions concernant les QPV dès l'élaboration des contrats de ville puis dans les différentes phases des projets. Le bilan et les avis recueillis sont mitigés, montrant des situations très contrastées, et globalement une difficulté à concilier les échéances dans la conduite des projets et le temps long de la concertation avec des habitants souvent peu habitués à la technicité des projets urbains.

SOLIDARITÉS TERRITORIALES ET MÉCANISMES DE PÉRÉQUATION FINANCIÈRE

Pour lutter contre les inégalités territoriales, l'État dispose de divers mécanismes de répartition des richesses entre les collectivités. La dotation globale de fonctionnement (DGF) constitue la principale dotation de fonctionnement de l'État à leur destination comportant une part forfaitaire (perçue par toutes les collectivités, en fonction de la superficie du territoire, du nombre d'habitants, d'élèves, etc.) et une part « péréquation » en faveur des communes défavorisées (en fonction de leur potentiel financier).

En 2022, la DGF s'établissait à 27 milliards d'euros, un montant similaire à celui des quatre années précédentes, mais très en deçà du montant de 2014 (40,1 milliards)³⁹.

³⁸ ANRU, En villes, n° 7, août 2022.

³⁹ La DGF a en effet subi une baisse de 10 milliards entre 2014 et 2017 pour contribuer au redressement des comptes publics.

Au total en 2022, les montants consacrés à la péréquation s'élèvent à 13,2 milliards d'euros, soit une hausse de 4,3 milliards par rapport à 2013. Cette hausse est particulièrement marquée en ce qui concerne le bloc communal (+2,7 milliards d'euros), les départements (+1,8 milliard d'euros) alors que les montants consacrés à la péréquation ont reculé pour les régions (-206 millions d'euros)⁴⁰.

On peut distinguer deux niveaux de péréquation. **Une péréquation « verticale »** qui consiste pour l'État à répartir équitablement les dotations qu'il verse aux collectivités territoriales. Pour atténuer les effets de la baisse de la DGF entre 2014 et 2017, les dispositifs de péréquation verticale financés par l'État ont connu une hausse importante. À cet égard, **le développement de l'intercommunalité a joué un rôle important**, notamment en mutualisant les ressources et les charges entre les communes, avec des transferts de la dotation de solidarité communautaire (DSC). La loi de finances pour 2022 poursuit ce renforcement : les dotations de solidarité urbaine et rurale (DSU et DSR) augmentent chacune de 95 millions d'euros. Au total, la part de la DGF consacrée à la péréquation (toutes collectivités confondues) était de 8,7 milliards d'euros en 2021, soit 30 % de la DGF.

La péréquation horizontale repose quant à elle sur une répartition des ressources fiscales entre les collectivités, et consiste à prélever une part des ressources des collectivités les plus riches pour les reverser aux collectivités moins favorisées. Bien qu'ils soient moins élevés en volume, les montants dédiés à la péréquation horizontale dans le bloc communal ont **davantage augmenté que** ceux dédiés à **la péréquation verticale**. Le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) est passé de 150 millions d'euros en 2012 à 780 millions en 2015 et 1 milliard depuis cinq ans⁴¹. La péréquation horizontale est de fait limitée par la réduction, opérée sur le long terme, des ressources fiscales des collectivités, remplacées par des transferts financiers de l'État. Ce processus de diminution de la part des ressources propres des collectivités s'accroît depuis 2019 avec les dégrèvements d'impôts au titre de la taxe d'habitation.

La réforme de la taxe d'habitation, engagée dès 2019, conduit à une suppression progressive de cette ressource fiscale des communes jusqu'en 2023. En compensation, les communes se voient transférer la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties, l'État devant combler le différentiel restant. Les départements quant à eux se voient affecter une part d'impôt national en compensation. La suppression de la taxe d'habitation constitue l'une des raisons avancées pour justifier l'augmentation de la taxe foncière dans de nombreuses communes en 2022, celle-ci demeurant l'une de leurs dernières marges de manœuvre fiscales.

⁴⁰ Depuis 2018, une des dotations faites aux régions est remplacée par une fraction de recettes de TVA.

⁴¹ Rapport 2022 de l'Observatoire des Finances Locales. DGCL, bureau des concours financiers de l'État.

Tableau 5.9 : Évolution des montants consacrés à la péréquation (en millions d'euros)

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Variation 2013-2022
Bloc communal	Horizontale	590	820	1 050	1 953	1 998	2 018	2 355	2 255	2 255	2 528	+1 938
	Verticale	6 366	6 313	6 070	5 939	6 166	6 336	6 533	6 744	6 954	7 174	+808
Départements	Horizontale	339	373	963	1 139	1 214	1 260	1 404	1 803	1 782	2 004	+1 665
	Verticale	1 413	1 423	1 442	1 463	1 483	1 493	1 503	1 513	1 523	1 532	+119
Régions	Horizontale	23	93	56	87	92	128	134	185	40	10	-13
	Verticale	193	193	193	193	193	0*	0*	0*	0*	0*	-193
Total		8 924	9 215	9 774	10 774	11 146	11 235	11 929	12 500	12 554	13 249	+4 325

Source : Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, « Les Finances des collectivités locales », 2022.

* Depuis 2018, la dotation faite aux régions et remplacée par une fraction de recettes de TVA.

Quelle intervention dans les territoires détendus ?

Entre les grands centres urbains où la demande est loin d'être satisfaite, et les territoires ruraux isolés où les enjeux en matière de logements se concentrent souvent sur la question de l'habitat indigne, il existe toute une série de territoires en transition ou « interstitiels ». Là où la croissance démographique est forte, les politiques de l'habitat y sont moins importantes alors que le parc existant peut souffrir de nombreux dysfonctionnements. Dans les territoires en déprise, différentes formes de mal-logement touchent des populations plus captives et plus isolées.

TERRITOIRES RURAUX ET REVITALISATION DES CENTRES-BOURGS

À rebours des discours présentant les inégalités territoriales de manière binaire, opposant centres et périphéries, le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) met en avant la diversité territoriale en France⁴². Les territoires ruraux en l'occurrence ne constituent pas un ensemble homogène et peuvent être distingués en trois catégories :

- des territoires autour des villes, des littoraux et des vallées urbanisées, dynamiques et peu impactés par la crise,
- des campagnes agricoles et industrielles, marquées par les délocalisations et les pertes d'emploi,
- des campagnes vieillissantes à très faible densité, souffrant d'un enclavement prononcé.

⁴² CGET, « Rapport sur la cohésion des territoires », juillet 2018.

Éloignés des pôles d'attractivité, ces territoires font face à de nombreux enjeux en matière d'habitat : fort taux de vacance (notamment en centre-bourg), dégradation du parc privé, précarité énergétique, faiblesse et rareté des outils mis à disposition... Les communes rurales comptabilisent 24 % des logements de la France métropolitaine soit 8,3 millions de logements, dont 6,2 millions de résidences principales, 1,4 million de résidences secondaires et logements occasionnels et 714 000 logements vacants. Les logements vacants en zone rurale représentent 24 % du stock français.

Dans les bassins de vie essentiellement ruraux, l'Anah a traité 358 423 logements en 2021 (contre 104 324 logements en 2020 et 63 500 en 2019), dont la plupart au titre des économies d'énergie (344 498 en 2021). De plus, le nombre de logements indignes ou dégradés traités dans les bassins de vie essentiellement ruraux est en progression : 14 701 logements en 2021, contre 12 060 en 2020 et 10 220 en 2019.

L'ouverture du prêt à taux zéro (PTZ) à l'achat de logements anciens à réhabiliter en milieu rural à partir de 2015 était également destinée à « revitaliser les centres-bourgs » des communes rurales. Ce dispositif a été étendu à l'ensemble du territoire métropolitain en 2016, puis à nouveau recentré en 2018 sur les zones détendues B2 et C. En 2020, la part de PTZ destinés à l'achat de logements anciens est mobilisée à 9 % dans des petites communes rurales (communes isolées hors influence des pôles, au sens de l'Insee)⁴³. Dans l'ensemble, les emprunteurs de PTZ le mobilisent majoritairement dans les grands pôles urbains et leurs couronnes (à 76 %), pour du logement neuf (à 84 %). De plus, la part de PTZ émis dans des communes isolées a diminué de 33 % entre 2019 et 2020 (contre -28 % pour l'ensemble des émissions de PTZ).

En 2020, le ministère de la Cohésion des territoires a lancé le programme « Petites villes de demain », un dispositif d'accompagnement pour la revitalisation de 1 600 communes de moins de 200 000 habitants qui exercent une fonction de « centralité ». Les financements, à hauteur de trois milliards d'euros d'ici à 2026, sont portés par l'État, l'ANCT, la Banque des Territoires, l'Anah, le Cerema et l'ADEME et permettent l'installation de Maisons France Services, la réhabilitation de friches, l'installation de tiers-lieux et la lutte contre l'étalement urbain. En octobre 2022, 26 000 logements ont été réhabilités par l'Anah dans les communes Petites villes de demain⁴⁴.

REDYNAMISATION DES VILLES MOYENNES

Entre ces territoires ruraux et les grandes métropoles se trouvent les villes moyennes (définies comme « des unités urbaines de plus de 20 000 habitants inscrits dans un

⁴³ Société de Gestion des Financements et de la Garantie de l'Accession Sociale à la propriété, « Bilan statistique des prêts à taux 0% », 2019.

⁴⁴ Suivi national, Chiffres-clés du déploiement du programme Petites villes de demain, juillet 2021.

Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales

grand pôle urbain »). Dans ces 203 villes moyennes vivent 23 % de la population, avec un taux de pauvreté moyen de 17,8 %. Les plus durement touchées par la chute démographique, le vieillissement de la population ou le délitement du tissu commercial se concentrent principalement dans le nord-est du pays⁴⁵.

En 2017, le gouvernement a annoncé **un plan de redynamisation des villes moyennes, baptisé « Action cœur de ville »**, en vue, notamment, de réhabiliter/restructurer l'habitat en centres-villes moyens. Sur une dotation de cinq milliards d'euros sur cinq ans, annoncée pour soutenir notamment la rénovation thermique ou l'aide à l'ingénierie auprès des collectivités locales, 1,2 milliard d'euros ont été engagés. Fin 2021, les 222 conventions-cadres Action cœur de ville avaient été signées. Fin juin 2022, 16 630 logements ont été réhabilités ou construits par Action Logement et 58 728 logements ont été subventionnés par l'Anah.

L'accélération de la mise en œuvre du plan doit s'appuyer également sur un nouvel outil intitulé « opération de revitalisation de territoire » (ORT)⁴⁶, créé par la loi Elan. En septembre 2020, l'État a engagé 1,5 milliard d'euros dans le programme. En juin 2022, 292 ORT étaient signées, concernant 507 villes, allant au-delà des sites concernés par le plan Action cœur de ville.

Par ailleurs, le dispositif de déduction fiscale « Denormandie dans l'ancien », créé par la loi de finances pour 2019, vise à encourager la rénovation par les propriétaires-bailleurs sur les sites du plan Action cœur de ville et les signataires d'une ORT. Le dispositif peine encore à trouver son public, ce qui a conduit l'État à le prolonger après 2022 et à l'élargir à deux niveaux : travaux et zones éligibles.

Décentralisation et gouvernance de la politique du logement

Le paysage institutionnel en matière de logement est marqué depuis plusieurs années par une instabilité chronique. En conduisant une décentralisation en plusieurs temps, les gouvernements successifs ont pris le risque d'une dilution des responsabilités. Mais le chantier est incontournable et comporte des avancées notables, avec les lois MAPTAM, ALUR, NOTRe et Égalité et citoyenneté, qui marquent le renforcement continu du rôle des intercommunalités dans la politique de l'habitat et de la ville, tout en faisant évoluer parallèlement celui des départements et des régions. La prise effective de compétences et de responsabilités par les collectivités est censée améliorer la territorialisation des politiques du logement, tout en éclairant mieux les contextes locaux. Toutefois, l'État conserve un rôle crucial, ne serait-ce que pour définir et faire respecter des obligations locales, et de garde-fou pour éviter le risque d'une aggravation des inégalités territoriales.

⁴⁵ CGET, « *Regards croisés sur les villes moyennes. Des trajectoires diversifiées au sein des systèmes territoriaux* », 2018.

⁴⁶ Convention signée entre l'intercommunalité, sa ville principale, d'autres communes membres volontaires, l'État et ses établissements publics.

À l'échelle locale, les différents documents d'urbanisme doivent être intégrés au sein d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT), défini à l'échelle d'un bassin d'emploi ou d'une aire urbaine. Au 1er janvier 2022, les SCoT couvrent 75 % du territoire, 86 % des communes et 97 % de la population⁴⁷. La loi climat et résilience de 2021 prévoit que les SCoT doivent être révisés pour prendre en compte l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) à l'horizon 2050. Les PLH, qui doivent être compatibles avec les SCoT, seront donc amenés à évoluer eux aussi.

L'INEXORABLE MONTÉE EN COMPÉTENCES DES EPCI

De plus en plus de compétences sont mises à disposition des intercommunalités pour répondre à une diversité de situations et de besoins locaux. L'élargissement des délégations de compétences en l'occurrence permet d'associer aux aides à la pierre la responsabilité du droit au logement, la gestion du contingent préfectoral, le pouvoir de réquisition des logements vacants ainsi que la gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement des personnes et familles en difficulté. Cependant, cette délégation s'opère « à la carte » et à l'heure actuelle, aucun EPCI ne s'est engagé dans une délégation aussi complète, certains ayant plutôt manifesté leurs réticences sur les dimensions les plus sociales de la politique du logement. Deux territoires particuliers disposent d'une vaste gamme de compétences, en conjuguant celles de la ville et du département, à savoir Paris, qui porte le double statut de commune et de département, et Lyon, dont la métropole gère aussi les compétences du département du Rhône depuis 2015. La loi 3DS du 21 février 2022 a par ailleurs créé un nouveau statut d'Autorité organisatrice de l'habitat (AOH), qui permet aux EPCI d'adapter encore davantage les politiques nationales du logement aux spécificités de leur territoire (notamment en matière de décisions liées au zonage, ou de reconstitution du parc social). Brest Métropole a été le premier EPCI reconnu AOH en juillet 2022, tandis que Rennes Métropole a obtenu le statut en novembre 2022. Une quinzaine d'EPCI remplissent actuellement les prérequis pour devenir AOH (avoir approuvé un PLUI, être doté d'un PLH exécutoire, avoir conclu une convention intercommunale d'attribution et être délégataire des aides à la pierre).

Par ailleurs, les lois ALUR et Égalité et citoyenneté ont élargi les compétences des EPCI en matière de politique de peuplement, notamment par l'intermédiaire des conférences intercommunales du logement (CIL), qui ont pour objectif de définir la politique intercommunale en matière d'attribution des logements sociaux. Il s'agit notamment de rééquilibrer leur répartition à l'échelle du territoire intercommunal et de fluidifier les parcours résidentiels des ménages. En juin 2022, 74 % des EPCI ont créé leur CIL (soit 308), 221 EPCI ont approuvé le document cadre d'orientations stratégiques sur les attributions et 157 ont signé une convention intercommunale d'attribution (CIA) sur les 420 EPCI concernés.

⁴⁷ Fédération des SCoT, Le SCoT modernisé, édition 2022.

Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales

- **Délégation de compétence des aides à la pierre**

Dès 2005, 12 EPCI et 4 départements ont pris la délégation de compétences pour gérer eux-mêmes les aides à la pierre. Ce nombre a augmenté rapidement jusqu'en 2007, et reste depuis plutôt stable. En 2022, on compte 115 territoires délégataires (85 EPCI et 30 départements).

En 2021, les territoires délégataires des aides à la pierre ont contribué au financement de 50 600 logements sociaux sur un total de 94 775, ce qui représente 53 % de l'ensemble des subventions de l'État engagées pour le développement de l'offre de logement locatif social (hors ANRU)⁴⁸.

5.10: Bilan des logements aidés sur les territoires délégataires des aides à la pierre en 2021

	Logements sociaux financés	dont PLAI	dont PLUS	dont PLS	Lutte contre la précarité énergétique	Lutte contre l'habitat indigne
Total des logements aidés France entière	87 94775	31058	39058	24659	57 117	15 272
Dont territoires délégataires	50600	16326	20985	13289	30 081	9 208
Part des délégataires	53 %	53 %	54 %	54 %	53 %	60 %

Source : ministère du Logement.

- **Programmes locaux de l'habitat**

Depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les PLH relèvent de la seule responsabilité des EPCI dotés de la compétence « habitat », et sont devenus les pivots de l'action locale en matière de logement. Au total, au 31 décembre 2021, 79 % de la population française réside sur un territoire couvert par une démarche PLH (65 % fin 2017), et 44 % des communes sont impliquées (28 % en 2017). À la même date, 535 PLH (ou PLUi-H) sont recensés au niveau national, dont 321 exécutoires.

Le PLH a une portée opérationnelle, mais reste un document de programmation non prescriptif dont la cohérence est fondamentale avec les documents d'urbanisme, qui disposent de leviers opérationnels et sont opposables.

Au 31 décembre 2021, 56 % des communes étaient couvertes par un PLU (+3 points en un an), 0,09 % par un plan d'occupation des sols (POS, caducs depuis le 1er janvier 2021), 15,5 % par une carte communale, et 28,6 % relèvent du règlement national d'urbanisme.

Les documents d'urbanisme s'élaborent de plus en plus à l'échelle intercommunale : **670 EPCI ont pris la compétence PLU** au 31 décembre 2021, soit 53 % des EPCI

⁴⁸ Bilan 2021 des logements aidés du ministère de la Cohésion des territoires.

compétents. Cette dynamique est portée par le transfert automatique de la compétence PLU des communes aux EPCI depuis le 27 mars 2017 (sauf en cas d'opposition des communes ayant rassemblé une minorité de blocage suffisante).

• Vers un élargissement des champs d'intervention ?

Les territoires délégataires sont impliqués dans la lutte contre la précarité énergétique et l'habitat indigne (à hauteur respectivement de 47 % et 57 % des logements aidés au niveau national). La possibilité pour les présidents d'EPCI, depuis la loi ALUR, de se voir transférer les pouvoirs de police du maire en matière de lutte contre l'habitat indigne est encore peu mobilisée (seuls 140 EPCI étaient concernés en 2017)⁴⁹. Pour répondre à la complexité de la superposition des pouvoirs de police administrative en matière de traitement de l'habitat indigne, une police de la sécurité et de la salubrité des immeubles, locaux et installations est entrée en vigueur depuis janvier 2021, en remplacement des procédures de police administrative spéciale existantes.

Par ailleurs, une palette d'outils est à disposition des EPCI : Espaces conseil France Rénov', entretien et gestion des aires d'accueil des Gens du voyage, « permis de louer »⁵⁰, observatoires locaux et encadrement des loyers... Ils prennent également plus ou moins part à la définition et à la coordination des actions locales en faveur des personnes défavorisées : PDALHPD, FSL intercommunaux possibles, Centres Intercommunaux d'Action Sociale (environ 250 CIAS en 2022⁵¹)... Dès 2017, plusieurs agglomérations se sont saisies du FSL et du Fonds départemental d'aide aux jeunes en difficulté. C'est le cas d'Aix-Marseille, de Bordeaux, de Brest, Lille, Nancy, Montpellier, Nantes, Nice, Rouen, Rennes, Strasbourg et Toulouse. Les EPCI voient également leur rôle accru dans la politique de la ville⁵².

Tous ces changements s'opèrent dans un contexte de fusions d'EPCI liées à la loi NOTRe qui ont donné naissance à de grands territoires, couvrant tout le territoire national, mêlant communes urbaines et rurales. Cette nouvelle carte intercommunale a donné lieu à 450 fusions de communautés, dont 80 % sont approuvées par les conseils municipaux concernés. On compte, au 1^{er} janvier 2022, 1 254 EPCI à fiscalité propre, qui regroupent la quasi-totalité des communes et de la population française ; 28 % d'entre elles regroupent moins de 15 000 habitants et 10 % plus de 100 000 habitants.

⁴⁹ Guillaume Vuilletet, « Simplifier les polices de l'habitat indigne, promouvoir l'habitabilité durable pour tous », octobre 2019.

⁵⁰ Dispositif optionnel de déclaration ou autorisation de mise en location dans les zones représentant une proportion importante d'habitat dégradé créée par la loi ALUR.

⁵¹ <https://www.emploi-collectivites.fr/cias-blog-territorial>, consulté le 19 décembre 2022.

⁵² Contrats de ville élaborés et conclus à l'échelle intercommunale.

DES DÉPARTEMENTS « APPUI »

La loi NOTRe supprime la clause de compétence générale du département et recentre son action sur la solidarité territoriale et sociale : prévention ou prise en charge des situations de fragilité, développement social, accueil des jeunes et autonomie des personnes âgées, accès aux droits et aux services publics dont il a la charge... Elle incite également au transfert de ces attributions sociales du département aux métropoles.

Les plans départementaux de l'habitat (PDH), introduits en 2006 par la loi portant engagement national pour le logement, sont destinés à assurer la cohérence entre les politiques menées dans les territoires couverts par un PLH et celles menées dans le reste du département, et doivent ainsi contribuer à lutter contre les déséquilibres et les inégalités territoriales. Au 31 décembre 2021, 24 PDH sont approuvés et signés, 4 sont engagés et 14 autres sont en cours de réengagement ; 59 départements ne se sont pas engagés dans la démarche, le niveau d'appropriation de ce dispositif restant très variable selon les départements (et selon que ces derniers ont pris ou non la délégation des aides à la pierre ou qu'ils soient couverts par des PLH). De plus, la réforme de la fiscalité locale a induit des arbitrages budgétaires importants de la part des conseils départementaux, qui se sont parfois accompagnés d'un recentrage sur les compétences principales (l'action sociale notamment). Vingt-neuf départements (dont 17 disposant d'un PDH approuvé) sont délégataires des aides à la pierre en 2020, un chiffre stable depuis 2013.

DES RÉGIONS INÉGALEMENT IMPLIQUÉES

Si les régions voient également leur clause de compétence générale supprimée par la loi NOTRe, leur rôle est cependant conforté en matière d'accès au logement et d'amélioration de l'habitat, au-delà de leurs compétences en matière d'aménagement du territoire. Un schéma régional d'aménagement et de développement durable doit ainsi, depuis la loi NOTRe, permettre l'intégration dans les documents d'urbanisme des orientations stratégiques, dans le sens d'une véritable démarche de planification régionale dans le domaine de l'habitat. L'ensemble des SRADDET ont été approuvés. Par ailleurs, les régions développent différentes aides sociales liées au logement, soutiennent la production de logements sociaux en apportant des financements complémentaires et aident parfois à la mobilisation du parc privé (réhabilitations, remises sur le marché à des loyers maîtrisés...).

Conclusion

La gouvernance des politiques du logement, au-delà des compétences dévolues à tel ou tel acteur, dépend également de l'origine des financements. À cet égard, le rôle des collectivités s'affirme, ainsi que les montants destinés à la péréquation financière entre territoires. Les collectivités sont le deuxième contributeur des aides au logement après l'État, principalement *via* les subventions d'investissement. Mais l'effort budgétaire public reste insuffisant et parfois mal ciblé.

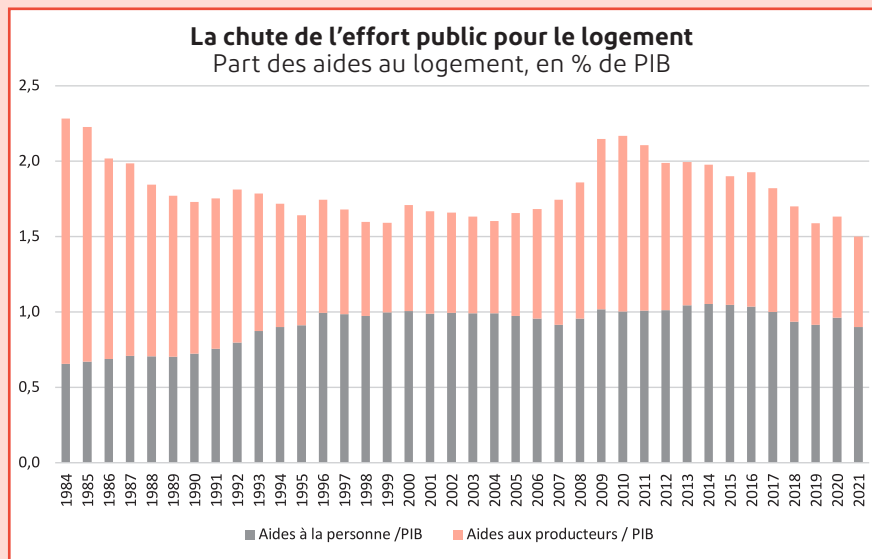
LE FINANCEMENT DES POLITIQUES DE LOGEMENT

Le total des aides au logement en 2021 a atteint 38 milliards d'euros, soit un recul de 0,5 % par rapport à l'année 2020. Sur les cinq dernières années, les aides au logement ont baissé de plus de 10 %. Cela s'explique principalement par la diminution des avantages fiscaux, des avantages de taux et des prestations sociales (- 2,1, - 2,3 et - 0,8 Md€ respectivement), en partie contrebalancée par l'augmentation des subventions d'investissement via le dispositif « MaPrimeRénov' ».

Ces 38 milliards d'euros se répartissent globalement ainsi :

- 20 milliards de prestations sociales liées au logement (APL, ALF, ALS principalement),
- 13,7 milliards d'aides fiscales aux particuliers ou aux organismes de logement social (investissement locatif privé, aide à l'acquisition des logements, dispositifs de soutien aux travaux d'entretien-amélioration, avantages sur les revenus fonciers et locatifs...),
- 3,3 milliards de subventions d'investissement (subvention de l'État, des collectivités locales, d'Action Logement, de l'ANRU et de l'Anah aux organismes constructeurs de logements sociaux),
- 831 millions d'avantages de taux (PTZ, Éco-PTZ, prêts Action Logement, prêts de la Caisse des Dépôts au logement locatif social...),
- 232 millions de subventions d'exploitation.

La part des dépenses de la collectivité publique consacrée au logement a progressé entre 2003 et 2010, passant de 1,6 % du PIB à 2,2 %, avant de chuter à 1,6 % en 2019 et 2020, puis 1,5 % en 2021, un taux qui n'a jamais été aussi bas depuis que cette donnée existe (1984), sous l'effet des coupes budgétaires successives sur les APL et les bailleurs sociaux. Pour ramener les aides publiques pour le logement à leur niveau de 2,2 % du PIB comme en 2010, 17 milliards d'euros supplémentaires seraient nécessaires.

Figure 5.2 : Aides publiques au logement (en % du PIB)

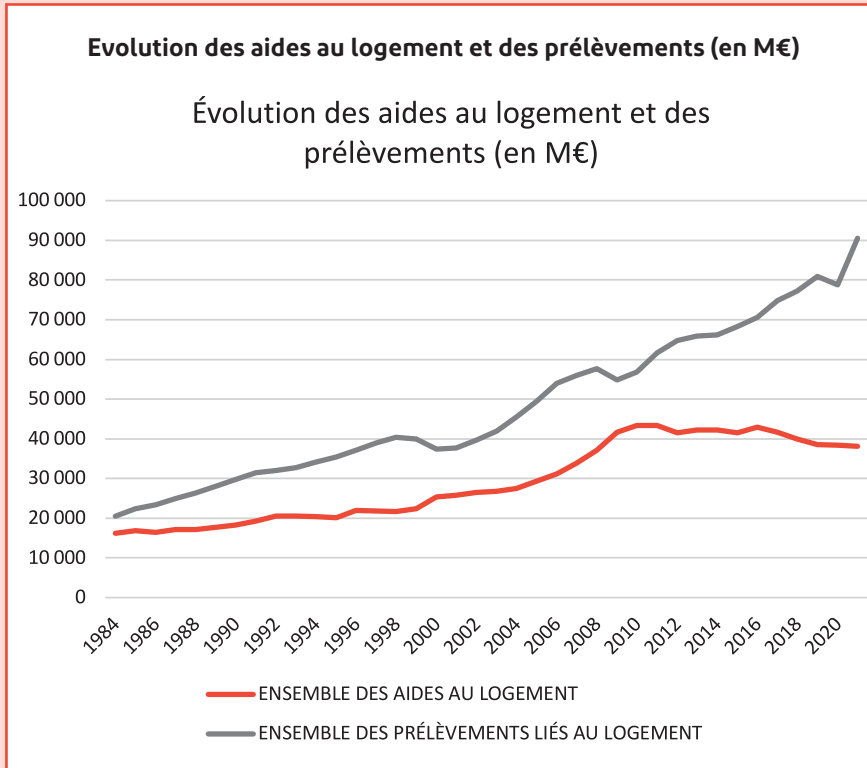
Source : Comptes du Logement 2021

CE QUE LE LOGEMENT RAPPORTE À LA COLLECTIVITÉ

Le secteur du logement est un élément fondamental de l'économie nationale et un important fournisseur de recettes fiscales pour la collectivité en faisant l'objet de divers prélèvements. En 2021, le total des prélèvements liés au logement s'élève à 88 milliards d'euros, soit +10,9 % par rapport à 2020, année de la première baisse survenue depuis 2009 (après une hausse de +4,7 % l'année précédente) en lien avec la crise Covid

- 18,8 milliards sur la consommation associée au service du logement (TVA et autres taxes),
- 36,8 milliards sur les producteurs de logements (contribution sur les revenus locatifs, TFPB, taxes sur les charges et sur la production de service de logement),
- 15,9 milliards (contre 15,3 milliards en 2019) sur l'investissement en logement (taxes d'urbanisme, TVA sur terrains, sur logements neufs et sur les dépenses d'amélioration et de gros entretien des logements...),
- 19,1 milliards sur les mutations.

Figure 5.3 : Les prélèvements sur le logement sont deux fois plus important que les aides (en Mds €)



Source : Comptes du logement 2021.

ANNEXES

Les chiffres du mal-logement

Glossaire

Bibliographie

Les chiffres du mal-logement

L'enracinement du mal-logement

- Privation de logement personnel : de pire en pire
- Le confort s'améliore, le surpeuplement et le froid... pas du tout !
- Le coût du logement explose
- Des perspectives résidentielles bloquées
- Méthodologie : des chiffres à manier avec précaution

La Fondation Abbé Pierre présente une estimation du nombre de personnes mal logées en France, à partir de chiffres issus de notre exploitation de la dernière édition de l'enquête nationale Logement (2013), en attendant l'édition 2020 à paraître prochainement. **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.

À côté de cette photographie statistique du mal-logement en France, **la Fondation Abbé Pierre révèle des tendances alarmantes à l'aggravation** de la situation pour la plupart des indicateurs disponibles, qu'il s'agisse du nombre de personnes sans domicile, d'hébergés chez des tiers, de personnes subissant un effort financier excessif pour se loger ou de ménages souffrant du froid à domicile.



	ménages	personnes
4,1 millions de personnes mal logées		
Personnes privées de logement personnel		
dont personnes sans domicile ⁽¹⁾		330 000
dont résidences principales en chambres d'hôtel ⁽²⁾	21 000	25 000
dont habitations de fortune ⁽³⁾		100 000
dont personnes en hébergement « contraint » chez des tiers ⁽⁴⁾		643 000
TOTAL		1 098 000
Personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles		
dont privation de confort ⁽⁵⁾	939 000	2 090 000
dont surpeuplement « accentué » ⁽⁶⁾	218 000	934 000
TOTAL sans double compte		1 123 000
TOTAL des personnes mal logées (a) (sans double-compte)		4 148 000

	ménages	personnes
« Gens du voyage » subissant de mauvaises conditions d'habitat ⁽⁷⁾		208 000
Résidents de foyers de travailleurs migrants non traités ⁽⁸⁾		23 000
TOTAL des personnes mal logées (a) (sans double-compte)		4 148 000

SOURCES :

⁽¹⁾ Estimation FAP, 2022. 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.

⁽²⁾ ENL 2013, calculs FAP. Il s'agit ici de chambres trouvées et payées par les personnes elles-mêmes, pas d'hébergement institutionnel.

⁽³⁾ Recensement de la population 2017 (France hors Mayotte). Certaines personnes en habitations de fortune sont également comptées parmi les sans-domicile.

⁽⁴⁾ 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.

⁽⁵⁾ 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.

⁽⁶⁾ 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.

⁽⁷⁾ FNASAT, « Ancrage et besoins en habitat des occupants permanents de résidence mobile », juin 2016.

⁽⁸⁾ Cilpi. Résidents déclarés des foyers de travailleurs migrants en attente de traitement fin 2021.

12,1 millions de personnes fragilisées par rapport au logement		
	ménages	personnes
Propriétaires occupant un logement dans une copropriété en difficulté ⁽⁹⁾	518 000	1 123 000
Locataires en impayés de loyers ou de charges ⁽¹⁰⁾	493 000	1 210 000
Personnes modestes en situation de surpeuplement modéré ⁽¹¹⁾	1 055 000	4 299 000
Personnes modestes ayant eu froid pour des raisons liées à la précarité énergétique ⁽¹²⁾	1 443 000	3 558 000
Personnes en situation d'effort financier excessif ⁽¹³⁾	2 713 000	5 732 000
TOTAL des personnes en situation de fragilité (b) (sans double compte)	4 952 000	12 138 000

4,1 MILLIONS DE PERSONNES SONT NON OU TRÈS MAL LOGÉES

Parmi les 1 098 000 personnes privées de logement personnel, la Fondation Abbé Pierre estime à 330 000 le nombre de personnes sans domicile, qu'elles vivent en situation d'hébergement, en CADA, en abri de fortune, à l'hôtel ou à la rue. Le recensement de la population dénombrait en outre en 2017, 100 000 personnes en habitations de fortune (constructions provisoires ou mobil-homes tandis que l'ENL indique que 25 000 personnes vivent à l'hôtel en 2013). Parmi les personnes privées de logement personnel apparaissent enfin **643 000 personnes hébergées chez des tiers de manière très contrainte** : personnes de 17 à 59 ans hébergées par des personnes sans lien de parenté direct (69 000) ; personnes de plus de 25 ans contraintes, après une période de logement autonome, de revenir habiter chez leurs parents ou grands-parents faute de logement autonome (339 000) ; majeurs de plus de 25 ans chez leurs parents incapables de décohabiter pour raisons financières (153 000) ; personnes de plus de 60 ans hébergées chez un tiers sans lien de parenté direct (83 000).

⁽⁹⁾ 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.

⁽¹⁰⁾ ENL 2013, calculs FAP.

⁽¹¹⁾ 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.

⁽¹²⁾ 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).

⁽¹³⁾ 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.

Ensuite, **2 819 000 personnes vivent dans des conditions de logement très difficiles**. 2 090 000 sont privées de confort, car leur logement ne possède pas d'eau courante, de WC intérieurs, de douche, de moyen de chauffage ou de coin cuisine, ou leur façade est très dégradée, avec des fissures profondes. Ces différents critères constituent un manque de confort certain et sont bien souvent par ailleurs des indices laissant supposer que d'autres problèmes de confort affectent ces logements, souvent petits, anciens et dégradés : humidité, moisissures, mauvaise isolation, installation électrique dangereuse, infiltrations d'eau... Ensuite, 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. Faute d'accès à une offre d'habitat adapté (terrain familial locatif, logement social adapté, terrain privé pour installer des caravanes), une partie des « Gens du voyage » se retrouvent en itinérance contrainte, ou s'installent sur des terrains non destinés à l'habitat au regard du droit de l'urbanisme, éloignés et isolés, parfois sans raccordement à l'eau et à l'électricité. D'autres restent durablement sur les aires d'accueil dans des conditions souvent difficiles (emplacement et environnement dégradés, vie collective subie, coût élevé de l'installation sans titre d'occupation protecteur).

UN HALO DE 12,1 MILLIONS DE PERSONNES FRAGILISÉES PAR LA CRISE DU 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**, à un titre ou à un autre, 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 (1 055 000 ménages) 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. À noter qu'il ne nous est pas possible dans l'ENL de calculer le nombre de locataires vivant dans ces copropriétés.

DE NOUVELLES FORMES DE FRAGILITÉS

La Fondation Abbé Pierre a décidé d'intégrer à son décompte, parmi les personnes en difficulté, deux nouvelles formes de fragilisation par le logement à mieux appréhender : l'effort financier excessif et le froid à domicile.

La précarité énergétique touche des millions de personnes qui subissent des dépenses énergétiques excessives ou ont froid à leur domicile. 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 (1 443 000 ménages).

L'effort financier excessif concerne quant à lui 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.

Au total, sans double compte, ce sont donc **14 823 000 personnes** qui sont **victimes de la crise du logement**, qu'elles soient mal logées ou fragilisées par rapport au logement.

L'enracinement du mal-logement

S'il est impossible de comparer strictement l'évolution, entre 2006 et 2013, du nombre total de mal-logés (voir méthodologie), il est en revanche possible, pour la plupart des indicateurs de mal-logement, de dégager des tendances significatives. La plupart de ces chiffres, issus de l'enquête nationale Logement ou de données administratives, montrent une dégradation de la situation, qu'il s'agisse du nombre de personnes sans domicile, de l'hébergement contraint chez des tiers, de la sensation de froid, des procédures en justice et des expulsions pour impayés, de l'effort financier excessif, de la difficulté à déménager ou de l'attente d'un Hlm.

La crise n'est pas forcément là où on l'attendait. **Les locataires continuent de payer leur loyer, puisque le nombre d'impayés semble stable. Mais à quel prix...** Les Français sont 44 % de plus qu'en 2006 à se priver de chauffage à cause de son coût. 20 % plus nombreux à être hébergés chez des tiers. 26 % de plus à subir un effort financier excessif pour payer son logement. 6 % de plus à se serrer en surpeuplement accentué.

Mais ce mouvement n'est pas uniforme, puisque d'autres indicateurs montrent une certaine amélioration, par exemple en ce qui concerne le confort sanitaire de base, conformément à un mouvement historique d'amélioration de la qualité des logements et d'élévation des standards de vie. 99 % des logements disposent désormais d'eau courante, WC intérieurs et chauffage. Mais d'autres critères que le confort sanitaire de base s'imposent désormais pour distinguer les logements confortables des autres. On pense notamment à des éléments apparemment moins graves, mais bien plus répandus, comme l'inconfort thermique, les infiltrations d'eau, le bruit ou l'humidité, qui ont des conséquences avérées sur la qualité de vie et la santé.

Privation de logement personnel : de pire en pire

PERSONNES SANS DOMICILE : + 130 %

Entre 2012 et 2022, le nombre de personnes sans domicile a augmenté d'environ 130 %. Les phénomènes de grande exclusion se sont amplifiés. La dernière enquête « sans-domicile » de l'Insee en 2012 estimait à 143 000 le nombre de personnes privées de domicile (sans abri ou en hébergement). Aujourd'hui, on peut estimer que ce chiffre a doublé, et s'élève au moins à 330 000. Fin 2022, l'Etat accueillait en effet 200 000 personnes en hébergement généraliste (centre d'hébergement d'urgence, hôtel, centre d'hébergement et de réinsertion sociale). Outre cet hébergement dit « généraliste », 110 000 personnes migrantes, demandeuses d'asile ou réfugiées sont hébergées dans le cadre du « Dispositif national d'accueil » (DNA), c'est-à-dire en centres d'accueil des demandeurs d'asile

(Cada), hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (Huda)... A ces 310 000 personnes sans-domicile hébergées, il faut ajouter les personnes sans-abri, dormant dans la rue, sous une tente, dans le métro, dans une voiture. Le dernier chiffre national est celui du recensement de la population 2016, qui estimait à 27 000 le nombre de personnes sans-abri, contre 16 000 en 2011.

HÉBERGEMENT CONTRAINT CHEZ DES TIERS : + 19 % (2002-2013)

Le nombre de personnes hébergées de manière contrainte chez des tiers est passé de 411 000 en 2002 à 490 000 en 2013. Le « noyau dur » des hébergés contraints a légèrement diminué, passant de 79 000 personnes à 69 000 (- 13 %). Mais cette baisse est plus que compensée par la hausse des autres hébergés contraints, à savoir les majeurs hébergés de manière subie retournés vivre chez leurs parents (+ 20 %, voir ci-dessous) et les personnes âgées vivant chez des tiers sans lien de parenté direct avec l'occupant en titre (+ 66 %). Dans les chiffres du mal-logement, depuis 2016, nous avons ajouté, parmi les hébergés contraints, les personnes non étudiantes de plus de 25 ans empêchées pour des raisons financières de décohabiter, mais l'évolution de ce groupe n'est pas comparable avec 2002 car il n'était alors pas comptabilisé.

Le nombre de personnes de plus de 25 ans contraintes, après une période de logement autonome, de revenir habiter chez leurs parents ou grands-parents faute de logement autonome, est passé de 282 000 à 338 000 (+ 20 %). Cette hausse traduit la difficulté croissante, en particulier pour les jeunes, d'accéder à un logement à un coût modéré. Davantage locataires du parc privé, célibataires, précaires et résidant dans les petits logements des agglomérations les plus chères, les jeunes ont été logiquement touchés de plein fouet par la hausse des loyers de la décennie 2000. Quant à accéder à la propriété, cette option est devenue de moins en moins envisageable dans les zones chères.

Le confort s'améliore, le surpeuplement et le froid... pas du tout !

ABSENCE DE CONFORT SANITAIRE DE BASE : - 41 % (2006-2013)

Il s'agit du **principal motif de satisfaction** à la lecture de l'ENL 2013 : le nombre de personnes vivant dans des logements privés du confort sanitaire de base (eau courante, douche, WC intérieurs) poursuit sa chute. Entre 2006 et 2013, cette baisse serait de 41 % sur ces items, passant de 561 000 personnes en 2006 à 332 000 en 2013. Ces logements hors-normes ne concernent désormais plus que 0,7 % du parc total (205 000 logements), et sont habités en majorité par des personnes isolées. Des tendances d'ampleur significative sont également constatées à propos des logements sans coin cuisine (- 19 %, touchant 135 000 personnes en 2013) ou sans chauffage (- 55 %, touchant 388 000 personnes en 2013).

**SURPEUPLEMENT ACCENTUÉ : + 17 % (2006-2013),
SURPEUPLEMENT MODÉRÉ : + 6 % (2006-2013)**

Entre 2006 et 2013, le surpeuplement a augmenté de manière inédite.

Le nombre de ménages en surpeuplement accentué a crû de 185 000 à 218 000 (+ 17 %), tandis que celui des ménages en surpeuplement modéré (hors ménages uni-personnels) est passé de 1 694 000 à 1 789 000 (+ 6 %). Ces augmentations n'ont rien d'anodin : il s'agit d'un changement de tendance historique. Jusqu'ici, les évolutions démographiques et résidentielles de fond conduisaient des ménages de plus en plus petits à vivre dans des logements de plus en plus grands. Si bien que le taux de surpeuplement des ménages baissait de manière régulière et rapide, passant de 16,5 % en 1984 à 8,4 % en 2006 d'après l'Insee. Mais en 2013, pour la première fois, sous l'effet de la crise du logement, cette tendance s'inverse et ce taux s'élève même à 8,7% en 2020. Pour de nombreux ménages modestes, en particulier dans les grandes agglomérations (le pourcentage de ménages surpeuplés est de 20,2 % en Île-de-France) et pour les jeunes et les locataires, ces tendances se traduisent donc par un surpeuplement accentué plus fréquent. En Île-de-France, le nombre de ménages en surpeuplement accentué a ainsi bondi de 25 % entre 2006 et 2013, passant de 109 000 à 136 000 ménages.

FROID À DOMICILE : + 72 % (1996-2013)

Le pourcentage des ménages déclarant avoir eu froid au cours de l'année est en hausse très marquée depuis des années. **Alors que seuls 10,9 % des ménages s'en plaignaient en 1996, ce taux est monté à 14,8 % en 2002 puis 18,8 % en 2013.** D'après le baromètre du Médiateur de l'énergie, la part des Français ayant froid à domicile est en hausse, passant de 15% en 2018 à 22% en 2022. Concernant un indicateur aussi « subjectif », cette évolution reflète sans doute avant tout un changement des représentations du confort thermique, une montée en puissance dans l'opinion du thème de la précarité énergétique.

S'il faut remettre dans le contexte l'émergence de ce ressenti d'inconfort thermique, les chiffres demeurent alarmants. **En 2013, 4 161 000 ménages, soit 11 026 000 personnes, se sont plaints d'avoir eu froid,** la plupart du temps pour des raisons liées à leur situation financière, durement impactée par la montée du prix des énergies et la crise économique (1 070 000 ménages), à la mauvaise isolation de leur logement (2 107 000 ménages) ou à la faible performance de leur chauffage (1 267 000 ménages).

Autant de difficultés qui doivent interpeller les politiques publiques : alors que les autorités n'ont jamais autant combattu la précarité énergétique, celle-ci n'a jamais cessé de s'accroître...

Le nombre de ménages déclarant avoir eu froid au cours de l'année pour des raisons liées à la précarité (mauvaise isolation, installation de chauffage insuffisante ou privation financière) est passé de 2 682 000 (soit 6 134 000 personnes) en 2006 à 3 388 000 (soit 7 697 000 personnes) en 2013, soit **une hausse de 25 % du nombre de personnes affectées**.

Si l'on s'intéresse au seul critère de la privation de chauffage pour raisons financières, il a été avancé comme explication des épisodes de froid à son domicile par 1 070 000 ménages, représentant 2 317 000 personnes. En 2006, cela ne concernait que 761 000 ménages représentant 1 605 000 personnes, soit **une hausse de pas moins de 44 % du nombre de personnes en seulement sept ans**.

Le nombre de ménages modestes – appartenant aux trois premiers déciles de niveau de vie – déclarant avoir eu froid au cours de l'année pour des raisons liées à la précarité (mauvaise isolation, installation de chauffage insuffisante ou privation financière) est passé de 1 199 000 (soit 2 858 000 personnes) en 2006 à 1 443 000 (soit 3 558 000 personnes) en 2013, soit **une hausse de 25 % du nombre de personnes affectées**.

Le coût du logement s'accroît

DES PROCÉDURES POUR IMPAYÉS EN HAUSSE : + 10 % (2006-2019)

Si les ménages en impayés, d'après l'ENL, semblent aussi nombreux en 2013 qu'en 2006, les chiffres du ministère de la Justice montrent quant à eux une augmentation régulière des contentieux pour impayés de loyers ou défaut d'assurance. Entre 2006 et 2019, le nombre de ces procédures est passé de 132 000 à 145 000, soit une hausse de 10 %, tandis que les expulsions avec le concours de la force publique ont augmenté de 54 % au cours de la même période pour atteindre 16 700 expulsions, avant de retomber à 8 200 en 2020 et 12 000 en 2021, grâce aux mesures de protection prises face au Covid.

PERSONNES EN TAUX D'EFFORT FINANCIER EXCESSIF : + 42 % (2006-2013)

Entre 2006 et 2013, le nombre de personnes vivant en ménages considérés comme en taux d'effort excessif, c'est-à-dire subissant un taux d'effort net supérieur à 35 %, leur laissant un niveau de vie résiduel, une fois les dépenses de logement payées, inférieur à 65 % du seuil de pauvreté (650 euros par mois et par unité de consommation en 2013, 572 euros en 2006), **a augmenté de 42 %**. Il est passé de 4 051 000 personnes (soit 2 156 000 ménages) **à 5 732 000 personnes (soit 2 713 000 ménages)**. À 47 %, les ménages touchés par cette

situation de précarité financière due au coût du logement sont des ménages d'une seule personne. Au-delà de ce noyau dur de personnes en taux d'effort financier excessif et à bas revenus, **le nombre de ménages subissant des taux d'effort supérieurs à 35 % est passé de 4 692 000 à 5 280 000 sur la même période.**

Cette dégradation très nette de la situation des ménages à bas revenus et à dépenses de logement élevées reflète deux tendances inquiétantes des années 2000 : la hausse des prix à l'achat et à la location des logements et des charges et la précarisation des couches populaires, en particulier depuis la crise économique de 2008. D'un côté, les ménages ont donc vu leur revenu moyen augmenter de 2,33 % par an entre 2002 et 2013, tandis que leurs dépenses de logement s'accroissaient de 3,10 %, d'après l'ENL. Ce décalage est encore plus net pour les locataires. Sur cette même période, leurs revenus se sont accrus beaucoup moins vite (+ 1,15 % par an en Hlm et + 1,01 % dans le privé) que leurs dépenses de logement (+ 2,56 % en Hlm et + 3 % dans le privé).

Des perspectives résidentielles bloquées

DEMANDEURS HLM : + 12 % (2006-2013)

Être demandeur Hlm n'implique pas forcément une situation de mal-logement, mais l'allongement de la file d'attente pour obtenir un logement social suggère une aggravation des tensions sur le marché du logement. En 2013, 1 406 000 ménages déclaraient comporter au moins un membre en attente d'un Hlm contre 1 212 000 en 2006 (+ 12 %). D'autant plus que **le nombre de demandeurs Hlm en attente depuis plus d'un an augmente de 24 %** (de 556 000 en 2006 à 688 000 en 2013). Cet accroissement sensible des demandes est le résultat, d'une part, de la hausse des prix à l'achat et à la location, en particulier dans les grandes agglomérations, et d'autre part de la baisse de mobilité des locataires du parc social, qui réduit d'autant le nombre de Hlm disponibles chaque année. Fin 2021, 2,3 millions de demandes Hlm étaient enregistrées.

UNE ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ DES LOCATAIRES HLM EN CHUTE : - 31 % (2006-2013)

Cette chute de la mobilité est particulièrement criante quand l'on regarde plus précisément le nombre de ménages qui ont pu quitter le parc social pour accéder à la propriété. En 2002, ils étaient 291 000 à avoir effectué au cours des quatre années précédentes ce parcours résidentiel, communément vu comme ascendant. **Ils n'étaient plus que 263 000 en 2006 et 165 000 en 2013. Soit une chute vertigineuse de 31 %** entre 2006 et 2013, et même de 44 % entre 2002 et 2013.

Méthodologie : des chiffres à manier avec précaution

À intervalles réguliers depuis 1955, l'Insee produit une enquête nationale Logement (ENL), posant des centaines de questions à la population française sur ses conditions d'habitat. La dernière enquête disponible datait de 2006. Celle menée en 2013, dont nous exploitons ici les résultats, permet donc de mesurer l'impact de la crise économique de 2008 sur l'état du mal-logement, en attendant les résultats de l'ENL 2020.

Pour autant, il n'est pas toujours possible de mesurer l'évolution dans le temps d'un phénomène car les questions ne sont pas toutes identiques d'une année sur l'autre. De plus, nos propres critères de mal-logement évoluent, intégrant des problèmes, comme la précarité énergétique ou l'effort financier excessif, qui n'étaient pas comptabilisés jusqu'ici. **Il n'est donc pas possible de comparer les chiffres de cette année avec ceux des années précédentes sans précaution.** Pour comparer ce qui est strictement comparable, nous avons donc choisi de retracer à part des évolutions sur des sujets précis.

Certaines limites de ces chiffres sont inhérentes à l'enquête nationale Logement (ENL). Même si elle est de grande ampleur, l'ENL reste une enquête par échantillon (menée auprès de 27 000 ménages en France métropolitaine). Toute extrapolation, aussi rigoureuse soit-elle, implique des biais et des approximations. De plus, cette enquête est déclarative, sans contrôle systématique de la véracité des réponses des enquêtés. De nombreuses questions laissent une grande place à la subjectivité, par exemple à propos du froid ressenti au cours de l'année précédente, ou à la mémoire, quand les ménages sont interrogés sur leur parcours résidentiel depuis de nombreuses années.

En dépit de ces limites structurelles, l'ENL constitue le meilleur outil statistique disponible aujourd'hui en matière de logement, en raison de son très grand nombre de questions, qui permet d'agrèger des situations en évitant les « doubles-comptes », c'est-à-dire en évitant de compter deux fois les personnes qui cumulent plusieurs problèmes de logement différents. Elle permet, contrairement à de nombreuses statistiques disponibles, de comptabiliser les problèmes de mal-logement à partir des réponses des mal-logés eux-mêmes, et non à partir de leur recours, toujours partiels, aux dispositifs publics d'aide aux mal-logés. Faute de mieux, nous sommes parfois amenés à étudier certains phénomènes mal mesurés dans l'ENL à partir de l'action publique qui leur est dédiée, comme le degré de mise en œuvre des objectifs de traitement des foyers de travailleurs migrants.

Certains ménages, comme les sans-domicile ou les personnes en FTM, qui ne sont pas pris en compte par l'ENL, sont comptabilisés ici grâce à d'autres sources (recensement, enquête Sans-domicile, etc). Certains phénomènes sont pourtant encore mal appréhendés par ces chiffres, comme les locataires de copropriétés en difficulté ou les personnes vivant dans un logement inadapté à leur handicap.

Quand cela est possible, la Fondation Abbé Pierre se base sur des critères déjà utilisés par l'Insee. Mais, nous choisissons parfois de proposer nos propres critères. Le choix de certains seuils, à partir desquels les personnes sont comptabilisées, peuvent naturellement prêter à débat : à partir de quel taux d'effort, et pour quel reste-à-vivre, un ménage subit-il un « taux d'effort excessif » ? Jusqu'à quel niveau de revenu un ménage en surpeuplement modéré, ou souffrant du froid à domicile, est-il considéré comme « fragilisé par le logement » ? À partir de quel âge et à quelles conditions un enfant vivant chez ses parents est-il « mal logé » ? En tout état de cause, les options retenues par la Fondation — en concertation avec un certain nombre de chercheurs — représentent **une contribution au débat sur la connaissance du mal-logement.**

Enfin, pour mieux mesurer le mal-logement, la Fondation Abbé Pierre essaie quand cela est possible de comptabiliser le nombre de personnes touchées, et non simplement le nombre de ménages. À noter enfin que les résultats issus de l'ENL présentés ici ne concernent que la France métropolitaine, qu'il s'agisse des données de 2006 ou de 2013.

GLOSSAIRE

- 115** : Numéro d'urgence pour les sans-abris.
- AAH** : Allocation adulte handicapé.
- ADA** : Allocation pour demandeur d'asile.
- ADIL** : Agence départementale d'information sur le logement.
- AHI** : Accueil hébergement insertion.
- AIS** : Agence immobilière sociale.
- AIVS** : Agence immobilière à vocation sociale.
- ALEC** : Agence locale de l'énergie.
- ALF** : Allocation logement à caractère familial.
- ALS** : Allocation logement à caractère social.
- ALT** : Aide au logement temporaire.
- ALUR (loi)** : Accès au logement et un urbanisme rénové (loi).
- AMI** : Appel à manifestation d'intérêt
- AMO** : Assistance à la maîtrise d'ouvrage.
- ANAH** : Agence nationale de l'habitat.
- ANGVC** : Association nationale des Gens du voyage catholiques.
- ANIL** : Agence nationale pour l'information sur le logement.
- ANRU** : Agence nationale pour la rénovation urbaine.
- ANVITA** : Association nationale des villes et territoires accueillants.
- AOH** : Autorité organisatrice de l'habitat.
- APL** : Aide personnalisée au logement.
- APUR** : Atelier parisien d'urbanisme.
- ASAP (loi)** : Accélération et simplification de l'action publique.
- ASE** : Aide sociale à l'enfance.
- ASLL** : Accompagnement social lié au logement.
- ASPA** : Allocation de solidarité aux personnes âgées.
- ASS** : Allocation de solidarité spécifique.
- AT-SA** : Accueil temporaire – Service de l'asile.
- AVDL** : Accompagnement vers et dans le logement.
- BBC** : Bâtiment basse consommation.
- BTP** : Bâtiment et travaux publics.
- CADA** : Centre d'accueil pour demandeurs d'asile.
- CAES** : Centres d'accueil et d'évaluation des situations.
- CAF** : Caisse d'allocations familiales.
- CAL** : Commission attribution de logements.
- CAU** : Collectif des associations unies.
- CCAS** : Centre communal d'action sociale.
- CCAPEX** : Commission de coordination des actions de prévention des expulsions.
- CCH** : Code de la construction et de l'habitation.
- CDC** : Caisse des dépôts et consignations.
- CEDH** : Cour européenne des droits de l'homme.
- CEE** : Certificats d'économies d'énergie.

- CEJ** : Contrat d'engagement jeune.
- CETE** : Centre d'études techniques de l'équipement.
- CGDD** : Commissariat général au développement durable.
- CGEDD** : Conseil régional de l'environnement et du développement durable.
- CGET** : Commissariat général à l'égalité des territoires.
- CGLLS** : Caisse de garantie du logement locatif social.
- CHRS** : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale.
- CHU** : Centre d'hébergement d'urgence.
- CIA** : Convention intercommunale d'attribution.
- CIAS** : Centre intercommunal d'action sociale.
- CIL** : Conférence intercommunale du logement.
- CITE** : Crédit d'impôt pour la transition énergétique.
- CLAMEUR** : Connaître les loyers et analyser les marchés sur les espaces urbains et ruraux.
- CLCV** : Consommation logement cadre de vie.
- CMA** : Conditions matérielles d'accueil.
- CNAF** : Caisse nationale d'allocations familiales.
- CNCDH** : Commission nationale consultative des droits de l'homme.
- CNR** : Conseil national de la refondation.
- COMED** : Commission de médiation Dalo.
- CPH** : Centre provisoire d'hébergement.
- CREDOC** : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie.
- CSP** : Catégorie socio-professionnelle.
- DALO** : Droit au logement opposable.
- DARES** : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques.
- DGALN** : Direction générale de l'aménagement du logement et de la nature.
- DGCS** : Direction générale de la cohésion sociale.
- DGF** : Dotation globale de fonctionnement.
- DHUP** : Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages.
- DIHAL** : Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement.
- DNA** : Dispositif national d'accueil pour demandeurs d'asile.
- DNP** : Demande non-pourvue.
- DPE** : Diagnostic de performance énergétique.
- DREES** : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.
- DRIHL** : Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et au logement.
- DSC** : Dotation de solidarité communautaire.
- DSR** : Dotation de solidarité rurale.
- DSU** : Dotation de solidarité urbaine.
- EAME** : Etablissement d'accueil mère-enfant.
- ELAN (loi)** : Evolution du logement, de l'aménagement et du numérique
- ENFAMS** : Enfant et famille sans logement.
- ENL** : Enquête nationale logement (Insee)
- EPCI** : Etablissement public de coopération intercommunale.

EPT : Etablissement public territorial.

ETP : Equivalent temps plein.

FAIRE : Faciliter, accompagner, informer pour la rénovation énergétique.

FAPIL : Fédération des associations et des acteurs pour la promotion et l'insertion par le logement.

FAS : Fédération des acteurs de la solidarité

FEANTSA : Fédération européenne des organisations nationales travaillant avec les sans-abris.

FJT : Foyer de jeunes travailleurs.

FILOCOM : Fichier des logements à la commune.

FNAP : Fonds national des aides à la pierre.

FNASAT : Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes.

FNAVDL : Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement.

FNSF : Fédération nationale solidarité femmes.

FNSS : Fédération nationale des Samu Sociaux.

FPIC : Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales.

FRAFU : Fonds régional d'aménagement foncier et urbain.

FSL : Fonds de solidarité logement.

FTM : Foyer de travailleurs migrants.

GRL : Garantie des risques locatifs.

GUL : Garantie universelle des loyers.

HLM : Habitation à loyer modéré.

HUDA : Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile.

I4CE : Institut de l'économie pour le climat.

IFI : Impôt sur la fortune immobilière.

IGF : Inspection générale des finances.

IML : Intermédiation locative.

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques.

INVS : Institut national de veille sanitaire.

IPC : Indice des prix à la consommation.

IPP : Institut des politiques publiques.

IRL : Indice de référence des loyers.

ISF : Impôt de solidarité sur la fortune.

LBU : Ligne budgétaire unique.

LDA : Logement d'abord.

LDH : Le droit d'habiter.

LES : Logement évolutif social.

LHI : Lutte contre l'habitat indigne.

LHSS : Lit halte soin santé.

LLI : Logements locatifs intermédiaires.

LLS : Logements locatifs sociaux.

LLTS : Logements locatifs très sociaux.

MNA : Mineurs non accompagnés.

MPR : MaPrimeRenov'.

MOLLE (loi) : Mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion.

NOTRe : Nouvelle organisation territoriale de la République.

NPNRU : Nouveau programme de renouvellement urbain.

OFCE : Observatoire français des conjonctures économiques.

OFII : Office français de l'immigration et de l'intégration.

OFPRA : Office français de protection des réfugiés et apatrides.

OLAP : Observatoire des loyers de l'Agglomération parisienne.

ONPE : Observatoire national de la précarité énergétique.

OQTF : Obligation de quitter le territoire français.

ORCOD : Opération de requalification de copropriétés dégradées.

ORT : Opération de revitalisation de territoire.

PALULOS : Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale.

PDALHPD : Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées.

PDH : Plans départementaux de l'habitat.

PDLHI : Pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne.

PIB : Produit intérieur brut.

PIC : Plan initiative copropriétés.

PIG : Programme d'intérêt général.

PLAI : Prêt locatif aidé d'intégration.

PLF : Projet de loi de finances.

PLFSS : Projet de loi de financement de la sécurité sociale.

PLI : Prêt locatif intermédiaire.

PLOM : Plan logement Outre-mer.

PLS : Prêt locatif social.

PLU : Plan local d'urbanisme.

PLUI : Plan local d'urbanisme intercommunal.

PLUS : Prêt locatif à usage social.

PNRU : Programme national de rénovation urbaine.

PNRQAD : Programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés.

POPAC : Programme opérationnel de prévention et d'accompagnement.

PPPI : Parc privé potentiellement indigne.

PRAHDA : Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile.

PSLA : Prêt social location-accession.

PTFTM : Plan de traitement des foyers de travailleurs migrants.

PTZ (PTZ+) : Prêt à taux zéro.

QPV : Quartiers prioritaires de la politique de la Ville.

RGPD : Règlement général sur la protection des données.

RHI : Résorption de l'habitat insalubre.

RHS : Résorption de l'habitat spontané.

RHVS : Résidences hôtelières à vocation sociale.

RLS : Réduction de loyer de solidarité.

RSA : Revenu de solidarité active.

RSD : Règlement sanitaire départemental.

RUA : Revenu universel d'activité.

- SARE** : Service d'accompagnement pour la rénovation énergétique.
- SCoT** : Schéma de cohérence territoriale.
- SIAO** : Système intégré d'accueil et d'orientation.
- SLI** : Société pour le logement intermédiaire.
- SLIME** : Services locaux d'intervention pour la maîtrise de l'énergie.
- SMIC** : Salaire minimum interprofessionnel de croissance.
- SNE** : Système national d'enregistrement.
- SRADDET** : Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.
- SRU** : Solidarité et renouvellement urbains (loi).
- TEE** : Taux d'effort énergétique excessif.
- TFPB** : Taxe foncière sur les propriétés bâties.
- THIRORI** : Traitement de l'habitat insalubre remédiable ou dangereux et des opérations de restauration immobilière.
- TLV** : Taxe sur les logements vacants.
- TVA** : Taxe sur la valeur ajoutée.
- UC** : Unité de consommation.
- ULS** : Usufruit locatif social.
- UNCCAS** : Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale.
- UNCLLAJ** : Union nationale des comités locaux pour le logement autonome des jeunes.
- UNHAJ** : Union nationale pour l'habitat des jeunes.
- USH** : Union sociale pour l'habitat.
- VEFA** : Vente en l'état futur d'achèvement.
- VISALE** : Visa pour le logement et l'emploi.
- VOC** : Veille et observation des copropriétés.
- ZAN** : Zéro artificialisation nette.
- ZUS** : Zone urbaine sensible.

BIBLIOGRAPHIE

1. TRAVAUX DES INSTITUTIONS ET ORGANISMES D'ETUDES

Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) :

- « *Etude sur la rénovation thermique des logements du parc social. Etat des lieux, panorama des pratiques et freins à son développement* », 2022.

Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) :

- « *Bilan quantitatif du Programme national de rénovation urbaine 2004-2021* », 2022.
- « *En villes* », n°7, 2022.

Banque de France :

- « *Le surendettement des ménages : enquête typologique 2021* », 2022.

Banque des territoires :

- « *Perspectives, l'étude sur le logement social* », 2022.

Commissariat général du développement durable (CGDD) :

- « *Le parc locatif social au 1er janvier 2022* », 2022.
- « *Rapport du compte du logement 2021* », 2022.

Conseil d'orientation des politiques de jeunesse :

- « *Le contrat d'engagement jeune. Suivi et évaluation de sa mise en œuvre dans les territoires* », 2022.

Cour des comptes :

- « *La prévention des expulsions locatives. Exercice 2016-2021* », 2022.

Direction de l'Animation de la Recherche, des Études et des Statistiques (DARES) :

- « *Evolution des salaires de base dans le secteur privé : résultats définitifs du 3e trimestre* », 2022.

Direction de la recherche, des études et des statistiques (DREES) :

- « *La protection sociale en France et en Europe en 2021* », 2022.

France Stratégie :

- « *L'évaluation socio-économique des effets de santé des projets d'investissement public* », 2022.

INSEE :

- « *37 millions de logements en France au 1er janvier 2022* », Insee Focus, n°279, 2022.

- « Evolution du revenu disponible brut et du pouvoir d'achat », 2022.
- « Refroidissement », note de conjoncture, 2022.
- « Les réformes sociofiscales de 2020 et 2021 augmentent le revenu disponible des ménages, en particulier pour la moitié la plus aisée », France, portrait social, 2022.
- « Un habitant sur sept vit dans un territoire exposé à plus de 20 journées anormalement chaudes par été dans les décennies à venir », Insee Première, 2022.
- « En octobre 2022, les prix à la consommation augmentent de 6,2% sur un an », 2022.
- « La crise sanitaire a accentué la précarité des bénéficiaires de l'aide alimentaire », Insee Première, 2022.
- « France Portrait Social », 2022.
- « L'essentiel sur...l'inflation », 2022.

Institut des politiques publiques (IPP) :

- « Conférence budgétaire 2022 : quels enjeux budgétaires face au choc énergétique ? », 2022.

2. TRAVAUX DES FÉDÉRATIONS, FONDATIONS, OPÉRATEURS ET ASSOCIATIONS

Agence de la transition écologique (ADEME) :

- « Rapport sur le financement de la rénovation énergétique des logements », 2022.

Agence départementale d'information sur le logement (ADIL) :

- « L'accession aidée à la propriété, contexte national, dynamiques territoriales et dispositifs locaux », 2022.

Action pour l'insertion par le logement (ALPIL) :

- « La nouvelle réforme des aides au logement », 2022.

Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) :

- « Prévention des impayés et des expulsions locatives », 2022.

Atelier parisien d'urbanisme (APUR) :

- « Les personnes en situation de rue à Paris la nuit du 20-21 janvier 2022 », 2022.

Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et les Gens du voyage (FNASAT) :

- « La localisation de l'offre publique d'accueil et d'habitat des Gens du voyage », 2022.

Fondation Abbé Pierre :

- « Pour 300 000 personnes sans domicile, le logement d'abord reste encore une promesse à venir », Rapport sur le mal-logement 2022.
- « 2ème baromètre de l'observatoire de l'encadrement des loyers : le dispositif s'améliore mais la loi n'est pas encore assez appliquée », 2022.
- « Loi SRU : 3 questions à Christophe Robert », 2022.

- « Que deviennent les ménages expulsés de leur logement ? Des trajectoires de vie fragilisées », *Cahier du logement*, 2022.

Observatoire des loyers d'agglomération parisienne (OLAP) :

- « Evolution en 2021 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne », 2022.

- « L'encadrement des loyers en 2021 : un effet modérateur réel mais limité », 2022.

Observatoire national des politiques de la ville (ONPV) :

- « Les effets de relogement sur la trajectoire résidentielle des habitants dans le cadre des opérations de rénovation urbaine », 2022.

Samusocial de Paris et Unicef :

- « Grandir sans chez soi – Quand l'absence de domicile met en péril la santé mentale des enfants », 2022.

Secours catholique-CARITAS France :

- « Etat de la pauvreté en France 2022 », 2022.

SOS Racisme :

- « Testing sur la complicité de discrimination dans le secteur de l'immobilier », 2022.

USH :

- « Les HLM en chiffres », 2022.

ASTERES, « Les mesures visant à limiter la hausse des prix sur les carburants et l'énergie abaissent l'inflation de 1,7 points », 2022.

BARBEZAT (Eugénie), « L'Etat défend son droit de « non-mise à l'abri ! », *L'Humanité*, 2022.

BLANC (Jean-Baptiste), « Projet de loi de finances pour 2023 : cohésion des territoires – Logement et ville. Avis de la commission des Finances », *Sénat*, 2022.

CHAPEAUX (Loïc), « Coût de construction : l'impact des crises à répétition depuis 2020 », *Politique du logement*, 2022.

DOMERGUE (Manuel), « Loi « anti-squats » et criminalisation des mal-logés », *Alternatives Economiques*, 2022.

GIMAT (Matthieu), GUIRONNET (Antoine) et HALBERT (Ludovic), « La financiarisation à petits pas du logement social et intermédiaire en France. Signaux faibles, controverses et perspectives », *Working Paper Sciences Po, chaire Ville, logement et immobilier*, 2022.

HANOTIN (Mathieu) et PAYAN (Benoît), « La loi doit évoluer pour protéger les citoyennes et les citoyens face aux dangers du mal-logement », *Le Monde*, 2022.

MADEC (Pierre), « Dispositif Pinel : stop ou encore ? », *Politique du logement*, 2022.

RAGOT (Xavier), « Budget 2023 et bouclier tarifaire : une évolution artistique », *Blog de l'OFCE*, 2022.

SOREQA, « 44 propositions pour mieux traiter l'habitat indigne ! », 2022.

TRIBUNE COLLECTIVE, « Stop à la niche fiscale Airbnb », *Libération*, 2022.

Notes

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Cette 28^e édition du rapport sur « L'État du mal-logement en France » de la Fondation Abbé Pierre intervient dans un contexte social tendu. Après la crise sanitaire liée au Covid-19, qui a fragilisé de nombreuses personnes sur le fil, l'année 2022 a été marquée par une hausse des prix inédite depuis 30 ans. La facture logement, liée à trois décennies de hausse des prix à l'achat et à la location, est encore alourdie par des dépenses énergétiques devenues insoutenables pour de nombreux ménages modestes qui doivent régulièrement choisir entre se chauffer, manger et se soigner convenablement, payer leur loyer.

Dans ce contexte et alors que le logement occupe une place de plus en plus importante dans le développement de l'exclusion et des inégalités, la puissance publique et le gouvernement ne semblent pas avoir pris toute la mesure de l'enjeu. Face à des situations indignes, à l'heure où des milliers de personnes, notamment des enfants, sont refusées chaque soir par le 115 faute de places d'hébergement, il est pourtant devenu urgent de relancer la politique du Logement d'abord et de cesser les coupes budgétaires sur les allocataires des APL et sur le monde Hlm. Face à la pénurie de logements accessibles, à la hausse des coûts de construction et à la panne de production de logements sociaux, il est pourtant essentiel que les pouvoirs publics investissent à nouveau fortement dans la construction et la rénovation de logements à prix modérés.

Par delà ces analyses critiques sur l'action des pouvoirs publics face au mal-logement, ce rapport se focalise sur « le genre du mal-logement » : dans quelle mesure et comment les femmes et les minorités de genre sont-elles particulièrement touchées par les difficultés de logement ? À bien des moments-clés de leur vie, qu'il s'agisse de la décohabitation de chez les parents, de la séparation conjugale, de la prise en charge des enfants pour les mères célibataires, de l'héritage ou du veuvage, les femmes et les personnes LGBTQ+ subissent des ruptures résidentielles douloureuses, sont parfois victimes de violences sexuelles et sexistes et de discriminations qui reflètent les rapports de domination qu'elles subissent encore trop souvent dans la famille, le couple et le monde du travail. Même à logement équivalent, les femmes sont également souvent en première ligne pour affronter les conséquences domestiques de l'habitat indigne, du surpeuplement ou de l'errance résidentielle. C'est à ces aspects trop méconnus de la question du logement que ce rapport consacre une large enquête, en s'attachant à donner la parole aux premières concernées.



Délégation générale

3-5, rue de Romainville - 75019 Paris

Téléphone : 01 55 56 37 00

Télécopie : 01 55 56 37 01

www.fondation-abbé-pierre.fr

